

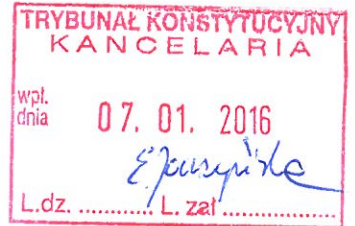


NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 7 stycznia 2016 roku

NRA.52-2.3.2015



Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Od:
Naczelnej Rady Adwokackiej
w Warszawie
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

sygn. akt: U 8/15

Opinia *amicus curiae*

Naczelnej Rady Adwokackiej

w sprawie z wniosku Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji z dnia 4 grudnia 2015 r.
o zbadanie zgodności uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. oraz 2 grudnia 2015 r.
z Konstytucją RP i ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym
(Dz. U. 2015, poz. 1064 ze zm.)

Uwagi wstępne

1. W dniu 4 grudnia 2015 roku Grupa posłów na Sejm RP (dalej „Grupa posłów”) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności:

A. 1) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Romana Hausera), opublikowanej w Monitorze Polskim 2015 r., poz. 1131, 2) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 roku w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Andrzeja Jakubeckiego) opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1132, 3) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Krzysztofa Ślebzaka), opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1133, 4) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Bronisława Sitka), opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1134, 5) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Andrzeja Jana Sokali), opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1135 (dalej łącznie: „**uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r.**” lub „**czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r.**”) – z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „**ustawa o TK**”);

oraz

B. 6) uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Henryka Ciocha), opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1182, 7) uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Lecha Morawskiego) opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1183, 8) uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Mariusza Romana Muszyńskiego) opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1184, 9) uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Julii Anny Przyłębskiej) opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1185, 10) uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Piotra Leszka Pszczółkowskiego) opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 1186 (dalej łącznie: „**uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015**

r.” lub „czynności Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r.”) – z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, a nadto z art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

2. Pismem z 30 grudnia 2015 r., Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedstawienie przez Naczelną Radę Adwokacką (dalej: „**NRA**”) opinii *amicus curiae* w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt U 8/15 wskazując, że będąca przedmiotem wniosku Grupa posłów problematyka rodzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne, a dostrzeżone przez wnioskodawcę problemy konstytucyjne w istocie odnoszą się do kwestii skuteczności środków ochrony praw i wolności jednostki, w szczególności prawa do sądu i bezpieczeństwa prawnego jednostki, a także zasady legalizmu, zasady trójpodziału władz oraz nieusuwalności i niezawisłości sędziów konstytucyjnych. Pismem z dnia 4 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził zgodę na złożenie przez NRA opinii *amicus curiae* w niniejszej sprawie.
3. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2015, poz. 615) Adwokatura, którą stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Realizując ustawowe uprawnienia i zadania Adwokatury, NRA podejmuje działania na rzecz ochrony praw i wolności człowieka, identyfikując naruszenia praw człowieka we współczesnym życiu społecznym, a także wskazując środki usunięcia tych naruszeń oraz ich zapobiegania na przyszłość.
4. Mając na uwadze ustawowe zadania i uprawnienia Adwokatury, NRA pragnie przedstawić swoje stanowisko w niniejszej sprawie z perspektywy konieczności zagwarantowania ochrony praw i wolności obywatela, do której to ochrony jest powołana. Uwagi zaprezentowane w niniejszej opinii nie mają na celu powtarzania obszernej argumentacji przedstawionej przez Wnioskodawcę i uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz przedstawienie stanowiska Adwokatury koncentrującego się wokół zasadniczych kwestii będących przedmiotem analizy w niniejszej sprawie.
5. W ocenie NRA, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, w istocie odnosić się będzie do kwestii ochrony gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „**Konwencji**”) prawa do sądu, a w konsekwencji ochrony wszystkich konstytucyjnych praw i wolności jednostki, której służą skargi konstytucyjne oraz pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy, rozpatrujące sprawy obywateli. Zdaniem NRA, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest niezbędne w celu usunięcia wątpliwości dotyczących procedury i

podstawy prawnej wyboru sędziów orzekających w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Potrzeba jednoznacznego ustalenia prawidłowego – a więc zgodnego z prawem i procedurą obowiązującą w postępowaniach przez Trybunałem Konstytucyjnym – składu sądu konstytucyjnego jest niezbędna w celu zapewnienia Skarżącym i innym uczestnikom postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym pewności co do prawidłowej obsady składów sędziowskich wyznaczanych w postępowaniach przez Trybunałem Konstytucyjnym, co stanowi niezbędny element prawa do sądu.

Stanowisko NRA w przedmiocie uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. / czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r.

6. **Zdaniem NRA, czynności faktyczne Sejmu RP, nazywane uchwałami Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r., jako dokonane *ultra vires* (poza zakresem kompetencji) – nie wywołały żadnego skutku prawnego, w szczególności nie mogły wpłynąć na skuteczność prawidłowo dokonanego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VII kadencji, w związku z czym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia (art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).**
7. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm VIII Kadencji dokonał pięciu czynności faktycznych określonych mianem „uchwał”, a będących przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Uchwały (czynności) Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. stwierdzają odpowiednio o "braku mocy prawnej uchwał" Sejmu RP VII kadencji z dnia 8 października 2015 r. o wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zamierzonym skutkiem podjętych czynności, niezależnie od przyjętej treści, było odwołanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VII kadencji.
8. Ze względu na wskazany skutek czynności nazwanych uchwałami, podejmując je Sejm RP VIII kadencji przypisał sobie możliwość odwoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie w treści uchwał Sejmu RP VIII kadencji z dnia 25 listopada 2015 r. nie podano, na jakiej podstawie prawnej miałyby się opierać taka kompetencja, jednak projektodawcy uchwał ustnie wskazywali na to, że Sejm może zmieniać swoje wcześniejsze decyzje podjęte w postaci uchwał, a poza tym, podnosili, że fakt powoływania przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego pozwala automatycznie także na ich odwoływanie.
9. W sprawie uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w pkt. 6.7 uzasadnienia wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., wydanego w

sprawie K 34/15. Podkreślenia wymaga jednak, że przedmiot analizy prawnej Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzonej w sprawie K 34/15 stanowiło badanie mocy obowiązującej art. 137 ustawy o TK, to jest ocena, czy pomimo podjęcia przez Sejm RP VIII kadencji uchwał z dnia 25 listopada 2015 r., Trybunał Konstytucyjny może w tym zakresie kontynuować postępowanie. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył, że uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 roku nie stanowiły przedmiotu orzekania w sprawie K 34/15. W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie K 34/15 Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził jednak, że „w myśl art. 69 Regulaminu Sejmu, uchwały z 25 listopada 2015 roku 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 kategorialnie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m.in. swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji. 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. Dlatego Trybunał stwierdził, że przyjęcie przez Sejm VIII kadencji uchwał z 25 listopada 2015 r. nie wyłącza kontroli konstytucyjności art. 137 ustawy o TK”. NRA jest zdania, że obszernie przytoczenie powyższego poglądu Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne ze względu na treść stanowiska Marszałka Sejmu RP przedstawionego w niniejszym postępowaniu, który uważa, że nie ma sprzeczności między uzasadnieniem nazwanych uchwałami czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. a zapatrywaniami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie K 34/15.

10. Zdaniem NRA, pełna ocena charakteru prawnego, a w szczególności skutków prawnych nazwanych uchwałami czynności faktycznych Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. stała się możliwa dopiero w ramach niniejszego postępowania.

11. W ocenie NRA nie ulega wątpliwości, że intencją Sejmu RP VIII kadencji było zakwestionowanie legalności wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonanego przez Sejm VII kadencji. Aby uniknąć zarzutu o niedopuszczalne konstytucyjnie „odwołanie” sędziego Trybunału Konstytucyjnego, pomysłodawca nazwanych uchwałami czynności faktycznych Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. wskazał na to, że *„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. (...) Jego konsekwencją jest ponowne otwarcie możliwości przeprowadzenia procedury wyboru”*¹.
12. Zdaniem NRA nie ulega wątpliwości, że zastosowanie formuły oceny rzekomej „wadliwości wyboru” sędziów przez Sejm VII kadencji i „stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał” podjętych przez Sejm VII kadencji **jest pod względem zamierzonych skutków prawnych tożsame z uchwałą, w której wprost dokonano by odwołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego**. Naczelna Rada Adwokacka podkreśla, że przepisy Konstytucji RP nie upoważniają Sejmu RP ani do „odwołania” sędziego Trybunału Konstytucyjnego, ani do zastosowania protezy takiego rozwiązania w postaci weryfikacji prawidłowości już przeprowadzonej procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jedynie w nadzwyczajnych, obiektywnych i nie budzących wątpliwości sytuacjach, których racjonalnie nie można było przewidzieć i zapobiec, zasada ochrony nadrzędności Konstytucji RP wymagać mogłaby określonego zachowania – ale nie ze strony Sejmu RP, lecz Prezydenta RP – który byłby wyjątkowo uprawniony do wydłużenia czasu na odebranie ślubowania, o ile byłoby to racjonalnie konieczne do wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości. Sytuacja uzasadniająca wydłużenie czasu na odebranie ślubowania przez Prezydenta RP musiałaby się jednak wiązać z oczywistą i niebudzącą wątpliwości okolicznością wskazującą na to, że Sejm RP nie podjął uchwały w rozumieniu art. 120 zdania drugiego Konstytucji RP – osoba wybrana przez Sejm RP na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie posiadałaby zdolności prawnej do objęcia mandatu sędziego; bądź też ujawniłyby się – już po dokonaniu wyborze – trwałe i nieusuwalne przeszkody związane z nieznaną uprzednio sytuacją personalną sędziego (*vide* wyrok TK z 3 grudnia 2015 roku, K 34/15, pkt 8.5.2

¹ Poselski 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. 1038, druk nr 42, uzasadnienie (tożsame sformułowania zawarte są odpowiednio w drukach nr 43, 44, 45 i 46).

uzasadnienia). Żadna z opisanych wyżej sytuacji nie miała miejsca w przypadku wyboru przez Sejm VII kadencji pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

13. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że żaden przepis Konstytucji RP nie udziela Sejmowi RP uprawnienia do odwoływania sędziów (sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego), należy więc uznać, że takiej kompetencji Sejm RP nie posiada. Sejm RP nie jest także powołany do weryfikowania już dokonanego wyboru, **gdyż byłoby to obejście konstytucyjnego zakazu wzruszania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego.**
14. Naczelna Rada Adwokacka zaznacza, że system prawa polskiego nie zawiera ogólnej zasady, według której fakt powoływania na określone stanowisko publiczne przez organ władzy publicznej automatycznie nadaje organowi władzy publicznej uprawnienie do odwołania tej osoby ze stanowiska. Wskazuje na to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do konsekwencji dokonania wyboru na stanowiska kadencyjne. Zasada kadencyjności uniemożliwia odwołanie osoby wybranej na takie stanowisko poza sytuacjami wskazanymi w ustawie - pogląd taki wyrażono wyraźnie już w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego wydanym w sprawie pod sygn. akt W 6/95 z dnia 13 grudnia 1995 r. Pogląd ten od lat pozostaje niezmienny.
15. Konsekwencje nadania pewnej funkcji (stanowisku) charakteru kadencyjnego były wielokrotnie podkreślane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla przykładu, w powołanym wyżej orzeczeniu wydanym w sprawie pod sygn. W 6/95, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził: *"...można jednak przyjąć, że zasada kadencyjności rady nadzorczej nakazuje traktować wszelkie formy przedterminowego wygaśnięcia pełnomocnictw jej członków jako sytuacje wyjątkowe. Wyjątki zaś zawsze muszą znajdować wyraźne oparcie w przepisach ustawowych."*
16. Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że sam fakt istnienia kadencyjności urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi jedynej przeszkody dla podjęcia uchwał, które prowadzą do odwołania sędziego konstytucyjnego. Artykuł 180 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie stwierdza, że sędziowie są nieusuwalni. We wskazanych w kolejnych ustępach art. 180 Konstytucji RP wyjątkach od zasady nieusuwalności sędziego nie mieści się możliwość odwołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP.
17. Zdaniem NRA, zagadnieniem wymagającym analizy w niniejszej sprawie, są przede wszystkim skutki prawne podjęcia przez Sejm RP czynności poza zakresem kompetencji. W

ocenie NRA, opisane wyżej akty woli (czynności faktyczne) Sejmu RP w ogóle nie powinny być określane mianem „uchwał”, dlatego NRA proponuje użycie w stosunku do nich opisowego określenia „czynności nazwane uchwałami”. W normach prawa konstytucyjnego brak jest regulacji, które odnosiłyby się wprost do sytuacji działania przez Sejm RP *ultra vires*, tj. poza zakresem kompetencji. Posiłkowo sięgnąć można do dorobku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących przekroczenia przez Unię Europejską przyznanych jej traktatowo kompetencji. Niemiecki sąd konstytucyjny stoi na stanowisku, że w takim przypadku prawo Unii Europejskiej powinno być ocenione jako przyjęte *ultra vires*. W konsekwencji w takiej sytuacji prawa unijnego nie stosuje się na terytorium Republiki Federalnej Niemiec (wyrok II Senatu FTK w sprawie Traktatu Lizbońskiego z 30 czerwca 2009 roku, 2 BvE 2/08, § 241 wyroku²). Nie oznacza to unieważnienia regulacji unijnej, lecz odmowę zapewnienia jej skuteczności na terytorium państwa członkowskiego.

18. Ze względu na brak konstytucyjnej regulacji konsekwencji nieważności czynności prawnych, przy ocenie charakteru prawnego czynności faktycznych Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. uzasadnione jest sięgnięcie do dorobku doktryny prawa cywilnego, zwłaszcza w zakresie oceny skutków nieważności czynności prawnych. Według powszechnie akceptowanego poglądu³ nieważność czynności prawnej prowadzi do następujących konsekwencji:

- czynność prawna nie wywołuje zamierzonych przez strony skutków prawnych już od chwili jej dokonania;
- nieważność czynności następuje z mocy prawa, bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności przez strony, jak też bez konieczności stwierdzenia tej nieważności przez sąd;
- nieważność czynności prawnej jest uwzględniana przez sąd z urzędu.

Należy także nadmienić, że nieważność czynności prawnej ma charakter definitywny, a jej konwalidacja jest niemożliwa.

19. Dokonanie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oczywiście nie jest czynnością prawną w rozumieniu prawa cywilnego. Niemniej czynności Sejmu zmierzające do powołania na stanowisko sędziego Trybunału są o tyle zbliżone do czynności cywilnoprawnych, że mają na celu ukształtowanie nowej sytuacji prawnej osób powoływanych na to stanowisko. Taki charakter uchwał Sejmu pozwala na dokonywanie

² Tłumaczenie angielskie: „*The ultra vires review as well as the identity review may result in Community law or, in future, Union law being declared inapplicable in Germany. To preserve the viability of the legal order of the Community, taking into account the legal concept expressed in Article 100.1 of the Basic Law, an application of constitutional law that is open to European law requires that the ultra vires review as well as the finding of a violation of constitutional identity is incumbent on the Federal Constitutional Court alone*”.

³ Z. Radwański w: System Prawa Prywatnego t. 2, Warszawa 2002, s. 428-429.

oceny ich skutku z odwołaniem się w drodze ostrożnej analogii do konstrukcji znanych prawu cywilnemu.

20. Odnosząc powyższe rozważania do czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. należy uznać, że czynności te nie mogły wykreować żadnego skutku prawnego: **zostały podjęte bez podstawy prawnej, czyli w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP oraz miały na celu doprowadzenie do skutku sprzecznego z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, czyli do usunięcia sędziów ze stanowisk sędziów konstytucyjnych, w sposób nieprzewidziany przepisami Konstytucji RP.** W przypadku tak podjętej czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. należy dojść do wniosku, że w sensie prawnym czynności te nie istnieją (są bezskuteczne), a co za tym idzie – nie wywołały zamierzonych skutków prawnych w postaci wygaszenia (skrócenia) kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VII kadencji.
21. Odnosząc się do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. NRA wskazuje, że zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Z perspektywy art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. z pewnością nie stanowią „przepisów prawa”. Na okoliczność tę słusznie zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, którego stanowisko NRA popiera, z jednym jednak zastrzeżeniem. Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że zgodnie z art. 62 ustawy o TK, wniosek złożony przez grupę posłów, powinien zawierać obligatoryjnie trzy elementy: 1) określenie przedmiotu kontroli; 2) wskazanie wzorca kontroli; 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. **Analizę istnienia podstaw jurysdykcyjnych Trybunału Konstytucyjnego przez pryzmat art. 188 Konstytucji powinna zatem poprzedzać analiza istnienia przedmiotu kontroli w rozumieniu ustawy o TK.** Innymi słowy, „przedmiot kontroli” w rozumieniu art. 62 ust. 1 ustawy o TK powinien istnieć w sensie prawnym, przynajmniej w takim stopniu, aby możliwa była jego dalsza analiza pod kątem warunków określonych w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Jeżeli „przedmiot kontroli” – tak jak w niniejszej sprawie – stanowi akt podjęty przez Sejm RP *ultra vires*, czyli nie istniejący w sensie prawnym i nie wywołujący żadnych skutków prawnych, **zbędne jest rozważanie jego normatywnego charakteru pod kątem warunków wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie**

pod sygn. U 4/06⁴. Postępowanie w zakresie czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. powinno zatem zostać umorzone, ale nie dlatego, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z aktami stosowania prawa (*vide* stanowisko Prokuratora Generalnego), ale z tej przyczyny, że przedmiot kontroli w rozumieniu art. 62 ustawy o TK w niniejszej sprawie nie istnieje. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając o nieistnieniu w sensie prawnym uchwał Sejmu RP z 25 listopada 2015 r. nie wykroczy poza własną kompetencję, gdyż nie będzie badać wprost legalności aktu, który nie znalazł się w katalogu określonym przez art. 188 Konstytucji. **Przesłankowe (pod kątem istnienia przedmiotu kontroli) badanie każdego aktu (każdej czynności) mieści się natomiast z całą pewnością w jurysdykcji przedmiotowej sądu konstytucyjnego.** Co więcej, przesądzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że przedmiot kontroli nie istnieje w sensie prawnym, pozostaje pod ochroną art. 190 ust. 1 Konstytucji. Orzeczenie TK, także w zakresie przesłankowego zbadania istnienia przedmiotu kontroli mieć będzie moc powszechnie obowiązującą i będzie ostateczne.

Stanowisko NRA w przedmiocie uchwał Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. (czynności Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r.).

22. W ocenie NRA, czynności Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. nie stanowią „uchwał Sejmu” w rozumieniu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu (dalej: „Regulamin Sejmu”) jako podjęte *ultra vires*, w związku z czym postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia – ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia (art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Alternatywnie, zdaniem NRA, uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

23. Przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu są również uchwały Sejmu RP VIII kadencji z dnia 2 grudnia 2015 r. o wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podjęte przez Sejm VIII kadencji na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uprawnienie Sejmu RP, o którym mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje prawo i obowiązek utrzymywania składu Trybunału Konstytucyjnego tak, by zawsze mogło w nim zasiadać 15 sędziów.

24. W chwili dokonywania przez Sejm RP VIII kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r. wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, było już wybranych piętnastu sędziów Trybunału, co

⁴ Wyrok TK z 22 września 2006 roku, U 4/06, Zakres działania tzw. bankowej komisji śledczej, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

wynika z wcześniejszych rozważań dotyczących skutków uchwał Sejmu RP VII kadencji z dnia 8 października 2015 r. oraz czynności faktycznych Sejmu RP VIII kadencji z dnia 25 listopada 2015 r.

25. Podkreślić należy, że przepis prawa, na podstawie którego Sejm RP kadencji wybrał dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływała po zakończeniu prac Sejmu VII kadencji, w dniu wyboru, tj. 8 października 2015 r., obowiązywał jako zgodny z Konstytucją RP. Obowiązywał także podczas dokonywania przez Sejm VIII kadencji nieskutecznego prawnie „nowego wyboru” sędziów konstytucyjnych. Było tak dlatego, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające częściową niekonstytucyjność art. 137 ustawy o TK, zostało wydane w dopiero dniu 3 grudnia 2015 r. Warto wskazać także, że ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. nowelizująca ustawę o TK, która uchylała art. 137, dodając art. 137a, weszła w życie dopiero po wyborze sędziów dokonany przez Sejm VIII kadencji, tj. w dniu 4 grudnia 2015 r. Z powyższego wynika, że nawet stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 3 grudnia 2015 r., częściowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK, nie spowodowało automatycznego „unieważnienia” wyboru dwóch spośród pięciu sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r.
26. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu jest skutek podjęcia przez Sejm RP VIII kadencji uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy konstytucyjnie określony skład Trybunału (15 sędziów został już obsadzony. Podobne zagadnienie pojawiłoby się zresztą w każdym przypadku dokonania wyboru przez Sejm RP na stanowisko już obsadzone – na tym tle rysuje się przykładowo pytanie, czy Sejm RP mógłby wybrać nowych sędziów Trybunału Stanu, pomimo dokonania wcześniejszego skutecznego prawnie wyboru i obsadzenia wszystkich stanowisk w Trybunale Stanu?
27. Zdaniem NRA w sytuacji, w której stanowisko, na które jest dokonywany wybór, jest już obsadzone, próba wybrania „dodatkowych” osób piastujących to stanowisko (lub stanowiska) jest pozbawiona skutków prawnych. Sejm RP nie może skutecznie wybierać osób na stanowiska już obsadzone. Z chwilą dokonania wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego na nową kadencję kompetencja Sejmu RP w tym zakresie ustaje – do momentu upływu terminu, w którym Sejm RP powinien dokonać wyboru nowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływała.
28. Z powyższych rozważań należy wysnuć wniosek podobny, jak ma to miejsce w odniesieniu do czynności faktycznych Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. Uchwały Sejmu RP o powołaniu „dodatkowych” pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego są uchwałami, w sensie prawnym, nieistniejącymi. Za ich pomocą Sejm VIII kadencji usiłował dokonać

czynności prawnej niemożliwej w sensie konstytucyjnym, czyli powołać pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnych ponad piętnastu sędziów już wybranych. Konstytucja RP w art. 194 nie przewiduje takiej możliwości, a zatem zaskarżone przez Wnioskodawcę uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. nie wywołały zamierzonego skutku prawnego, ponieważ taki skutek nie został przewidziany w przepisach Konstytucji RP. W tym zakresie aktualność zachowują rozważania dotyczące działania Sejmu RP VIII kadencji *ultra vires* odnośnie do czynności Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r., a w konsekwencji – przy przyjęciu tej koncepcji – rozważania dotyczące braku przedmiotu zaskarżenia we wniosku Grupy posłów.

Skutki prawne czynności faktycznych Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. oraz z dnia 2 grudnia 2015 r.

29. Podsumowując powyższe rozważania należy dojść do wniosku, że zarówno uchwały Sejmu RP z 25 listopada 2015 r., jak i uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. są czynnościami prawnymi nieskutecznymi. Czynności te nie doprowadziły do powstania żadnego z zamierzonych skutków: ani do odwołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych przez Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r., ani też do powołania nowych pięciu sędziów przez Sejm VIII kadencji, w miejsce sędziów konstytucyjnych, wybranych przez Sejm VII kadencji.
30. Mając na uwadze powyższe, nie sposób oceniać zgodności lub niezgodności z przepisami Konstytucji RP czegoś, co w sensie prawnym nie istnieje. Skoro, jak wykazano wyżej, nie dokonano ani skutecznego odwołania sędziów konstytucyjnych wybranych przez Sejm RP VII kadencji, ani też nie dokonano skutecznego powołania nowych sędziów konstytucyjnych, to obie grupy uchwał (czynności faktycznych) Sejmu RP można uznać za obojętne wobec norm Konstytucji RP. Ocenie konstytucyjnoprawnej nie mogą podlegać zamiary Sejmu RP, lecz jedynie jego decyzje, przyjmujące postać uchwał bądź ustaw, wydanych w granicach kompetencji i na podstawie przepisów prawa.
31. **W przypadku niepodzielenia przez Trybunał Konstytucyjny przedstawionej w niniejszej opinii koncepcji działania *ultra vires* przez Sejm RP VIII kadencji, NRA alternatywnie popiera stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie do kontroli legalności uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015 roku i przedstawionych tam argumentów na jego poparcie.**
32. Podejmując uchwały z dnia 2 grudnia 2015 r. Sejm RP VIII kadencji w sposób nieprzewidziany w art. 195 ust. 1 Konstytucji RP doprowadził do powiększenia składu

Trybunału Konstytucyjnego o pięciu sędziów, to jest do liczby dwudziestu sędziów. W dniu, w którym Sejm RP podjął uchwały w przedmiocie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. pozostawały w mocy; w szczególności nie doszło do „odwołania” sędziów konstytucyjnych wybranych przez Sejm RP VII kadencji, ponieważ przepisy Konstytucji RP nie przewidywały takiej możliwości. Uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. zostały także podjęte z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a więc z naruszeniem zasady niezawisłości sędziów i zasady podlegania sędziów Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu urzędu wyłącznie przepisom Konstytucji RP. NRA zwraca uwagę, że podstawą prawną podjęcia przez Sejm RP w dniu 2 grudnia 2015 r. uchwał były przepisy Regulaminu Sejmu, które nie mogły – w świetle jednoznacznego brzmienia art. 194 ust. 1 Konstytucji RP – doprowadzić do „odwołania” bądź też „wygaszenia kadencji” wybranego przez Sejm RP sędziego konstytucyjnego. Próba „odwołania” bądź „wygaszenia kadencji” sędziów konstytucyjnych przez organ władzy publicznej powinna być odczytywana jako forma bezprawnego oddziaływania na skład Trybunału Konstytucyjnego, mogącego podrywać, także w odbiorze społecznym, niezależność orzekających sędziów.

33. W ocenie NRA, w niniejszej sprawie konieczne jest zwrócenie uwagi także na kwestie związane z podjęciem przez Sejm RP uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r. w świetle przebiegu procedury, w oparciu o którą doszło do podjęcia uchwał przez Sejm RP z perspektywy poszanowania zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, wynikającej z art. 10 Konstytucji RP zasady trójpodziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej oraz wymogiem apolityczności sędziów konstytucyjnych, wynikających z art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.
34. Odnosząc się do procedury, w oparciu o którą Sejm RP VIII kadencji podjął uchwały z dnia 2 grudnia 2015 r., należy mieć na uwadze na dwie kwestie: stan prawny obowiązujący w dniu 2 grudnia 2015 r. oraz przebieg dyskusji nad wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzonej na forum Sejmu.
35. W odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego w dniu podjęcia przez Sejm RP uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r. wskazać należy, że w dniu 19 listopada 2015 r. Sejm RP przyjął ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1928). Zgodnie z art. 137a, dodanym z mocy ww. ustawy, termin na złożenie wniosków w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa w 2015 roku, wynosił 7 dni. Podkreślić trzeba, że ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U.

2015, poz. 1928), weszła w życie w dniu 4 grudnia 2015 r., a więc jej przepisy – w tym art. 137a – nie obowiązywały w dacie podjęcia przez Sejm RP uchwał w przedmiocie wyboru sędziów z dnia 2 grudnia 2015 r., a co za tym idzie – nie mogły stanowić podstawy prawnej do działania Sejmu RP. Z kolei obowiązujące w dniu 2 grudnia 2015 r. przepisy – a dokładnie art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o TK – stanowiły, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego składa się Marszałkowi Sejmu 30 dni przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zaś w wypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego, wynosi 21 dni. NRA podkreśla, że okoliczności wskazane obowiązujących w dniu 2 grudnia 2015 r. przepisach ustawy o TK nie nastąpiły. Do dnia 2 grudnia 2015 r. nie doszło bowiem ani do wygaśnięcia mandatu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych przez Sejm VII kadencji, ponieważ kompetencja w tej kwestii leży wyłącznie w gestii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ani też kadencja tych sędziów nie upłynęła, ponieważ wybór sędziów konstytucyjnych przez Sejm RP VII kadencji, zakwestionowany późniejszym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. w zakresie wyboru dwóch sędziów, został skutecznie dokonany w dniu 8 października 2015 r., a kadencja sędziego trwa 9 lat. Powyższe sprawia, że przepisy ustawy o TK w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 19 listopada 2015 r. (jako jeszcze wtedy nie obowiązujące), nie mogły stanowić podstawy do podjęcia uchwał przez Sejm RP z dnia 2 grudnia 2015 r.

36. W ślad za stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, NRA przypomina, że w dniu 30 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o zabezpieczeniu wniosku Grupy posłów przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w sprawie K 34/15. Pomimo wydania postanowienia przez Trybunał Konstytucyjny, a także bezspornej w niniejszej sprawie wiedzy posłów na Sejm VIII kadencji o treści tego postanowienia, Sejm RP VIII kadencji procedował w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Działanie takie stanowiło naruszenie zasady legalizmu i trójpodziału władz, stanowiąc również przejaw nierespektowania ostatecznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

37. W dalszej kolejności NRA zwraca uwagę, że w dniu 1 grudnia 2015 r. do Sejmu RP wpłynął wniosek – lista kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego (*druk sejmowy nr 56*). Jeszcze tego samego dnia wniosek został skierowany do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka i odbyło się posiedzenie tej Komisji, w którym udział wzięli wskazani we wniosku kandydaci na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z perspektywy

konstytucyjnej zasady apolityczności sędziów zwrócić przy tym należy uwagę, że w dniu 1 grudnia 2015 r. członkiem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka był także poseł Piotr Pszczółkowski, zgłoszony jako kandydat na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Poseł Piotr Pszczółkowski złożył rezygnację z członkostwa w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dopiero w dniu 2 grudnia 2015 r., a więc już po pozytywnym zaopiniowaniu jego kandydatury przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka⁵.

38. Odnosząc się do przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2015 r., NRA zwraca uwagę, że w trakcie tego posiedzenia uniemożliwiono przedstawicielom opozycji parlamentarnej zabranie głosu, a przede wszystkim zadanie pytań kandydatom na sędziów Trybunału Konstytucyjnego i uzyskanie na nie odpowiedzi. W efekcie przyjętego sposobu procedowania, posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka ograniczone było do kwestii związanych z kwestiami formalnymi oraz przyjęciem pozytywnej opinii o kandydatach zgłoszonych na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co nastąpiło w godzinach nocnych w dniu 1 grudnia 2015 r. W posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka brali udział wyłącznie posłowie, zaś przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego – w tym NRA – pozbawieni zostali możliwości przedstawienia stanowiska w sprawie. Następnego dnia – to jest 2 grudnia 2015 r., nie zważając na treść postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r. o zabezpieczeniu wniosku grupy posłów, Sejm RP podjął uchwały w przedmiocie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, także pomimo protestów zgłaszanych przez przedstawicieli opozycji parlamentarnej co do trybu procedowania nad wyborem kandydatów na sędziów. 2 grudnia 2015 r. tuż przed północą lub 3 grudnia niedługo po północy Prezydent RP odebrał ślubowania od wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego.


39. NRA podkreśla, że sposób procedowania nad wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dokonany w dniu 2 grudnia 2015 r., przede wszystkim przez Sejm RP, ale także przez Prezydenta RP, stanowi niebezpieczny precedens, zagrażający fundamentom demokratycznego państwa prawnego oraz poszanowaniu zasady równowagi i współdziałania władz publicznych. Obserwowany w dniach 1 i 2 grudnia 2015 r. proces wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dokonany bez podstawy prawnej i przy założeniu supremacji kompetencji władzy ustawodawczej nad władzą sądowniczą został

⁵

informacje za:
<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=8&KodKom=SPC> [dostęp 5
stycznia 2015 r.]

dokonany z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu, podziału i równowagi władz, niezawisłości sędziów i zasady określającej stały, 15-osobowy skład sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie NRA, okolicznością, która powinna zostać uwzględniona przy krytycznej ocenie uchwał Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. powinno być ryzyko, związane z akceptacją tego rodzaju praktyki władz publicznych na przyszłość, także w odniesieniu do funkcjonowania innych niż Trybunał Konstytucyjny podmiotów, stojących na straży porządku prawnego, a w konsekwencji strzegących bezpieczeństwa prawnego i praw i wolności jednostki w Polsce.

W imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej,



adw. Mikołaj Pietrzak

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka

przy Naczelnej Radzie Adwokackiej