



Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpi dnis:	28. 08. 2015
L.dz. ....	2838... L. zał. ....

## WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

Ustawie tej zarzucam niezgodność z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

W dniu 7 sierpnia 2015 roku, Marszałek Sejmu na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji przedstawiła mi do podpisu ustawę z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, zwaną dalej także *ustawą*. Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem ustawy zawartym w druku sejmowym nr 3409, przedłożonym przez Komisję Ustawodawczą w dniu 14 maja 2015 r.

Przedłożona do podpisu ustawa ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., U 2/14, poprzez uregulowanie na poziomie ustawy szczegółowego zakresu obowiązków zawodowego kuratora sądowego wobec kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz uprawnień przyznanych kierownikowi zespołu wobec zawodowego kuratora sądowego.

Analiza przebiegu procedury ustawodawczej w zakresie trybu rozpatrzenia przez Sejm poprawek senackich do przedmiotowej ustawy wzbudziła poważne zastrzeżenia co do dochowania konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego. Mając na uwadze tak

doniosłe wartości, jak zaufanie obywatela do państwa oraz stanowiącego przez nie prawa, a także obowiązek współdziałania Sejmu i Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej, niezbędne jest, by prawo było uchwalane w procedurze nie pozostawiającej żadnych wątpliwości.

Bezpieczeństwo prawne jednostki wymaga, by każdy akt normatywny, w szczególności rangi ustawowej, został przyjęty zgodnie z procedurą przewidzianą w Konstytucji. Naruszenie konstytucyjnego trybu legislacyjnego przez organ państwa zagraża temu bezpieczeństwu. Przekłada się to w sposób oczywisty na funkcje ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja powierza, na mocy art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1, władzę ustawodawczą obu izmom parlamentu, bezpośrednio przyznając dominującą rolę Sejmowi. *Kompetencje Senatu koncentrują się na udziale w ustawodawstwie, przy czym jednak Sejm – o ile jest w stanie zbudować odpowiednią większość – może narzucić Senatowi swoje stanowisko* (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 191). Konstytucja stawia szereg wymogów formalnych, które muszą zostać spełnione, aby Sejm ostatecznie decydował o kształcie przedkładanej Prezydentowi RP ustawy. Ich spełnienie jest warunkiem niezbędnym dla zachowania standardów państwa prawnego.

W moim przekonaniu, wątpliwości, które pojawiły się w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, uzasadniają poddanie ich ocenie Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

### **Zakres kontroli**

Zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji, na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2015 r., Senat rozpatrzył, uchwaloną w dniu 9 lipca 2015 r. przez Sejm, ustawę o zmianie ustawy o kuratorach sądowych i wprowadził do jej tekstu dwie poprawki. Uchwała Senatu zawierająca poprawki do ustawy (przekazana także Prezydentowi RP) zainicjowała procedurę legislacyjną opartą na zasadach określonych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. poz. 32 z późn. zm., zwanej dalej *Regulaminem Sejmu*), mającą na celu ustosunkowanie się przez Sejm do zaproponowanych przez Senat poprawek.

Marszałek Sejmu, zgodnie z dyspozycją art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu, w dniu 31 lipca 2015 r., skierowała uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Efektem pracy komisji było sprawozdanie z dnia 4 sierpnia 2015 r., w

którym przedstawiono Sejmowi wniosek o przyjęcie wszystkich poprawek zawartych w uchwale Senatu oraz zarekomendowano głosowanie łączne nad całością poprawek senackich (sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk nr 3771).

Jak wynika ze sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 r., podczas rozpatrywania punktu 33. porządku dziennego – sprawozdania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, Marszałek Sejmu, poinformowała posłów o łącznym głosowaniu nad poprawkami oraz o wniosku komisji o przyjęciu poprawek. Następnie, przystępując do głosowania nad poprawkami Senatu, Marszałek Sejmu, używając formuły: *Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek 1. i 2.?*, poddała pod głosowanie wnioski o przyjęciu poprawek Senatu (Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015 r., Warszawa 2015, s. 256<sup>1</sup>).

Posłużenie się powyższą formułą nie odpowiada literalnemu brzmieniu art. 54 ust. 6 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym *Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu.* Zgodnie z przepisem regulaminu izby oraz ugruntowaną praktyką parlamentarną, Marszałek Sejmu, w przypadku rozpatrywania poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, posłużyć się powinna formułą: *Kto z pań i panów posłów jest za odrzuceniem poprawki 1. i 2.?*, przedstawiając posłom wnioski o odrzucenie poprawek senackich.

Powyższe stanowi logiczną konsekwencję uregulowania zawartego w art. 121 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym *poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.* Brzmienie tego przepisu powtarza art. 54 ust. 7 Regulaminu Sejmu. Tym samym, Sejm może głosować jedynie nad wnioskiem o odrzucenie poprawek Senatu i – w razie uzyskania bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – podjąć uchwałę o odrzuceniu senackich poprawek. Jeżeli takiej większości zabraknie, to propozycję Senatu uznaje się za przyjętą.

Zgodnie ze sprawozdaniem stenograficznym, w formule językowej przyjętej przez Marszałek Sejmu, w głosowaniu łącznym nad przyjęciem poprawek Senatu, udział wzięło 428. posłów (wymagana większość bezwzględna wyniosła 215). Za przyjęciem poprawek

---

<sup>1</sup> dostępne na:

[http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/15005D8236405AF6C1257E99005DF37F/%24File/98\\_b\\_książka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/15005D8236405AF6C1257E99005DF37F/%24File/98_b_książka.pdf)

Senatu głosowało 417. posłów, 8. posłów było przeciwko, 3. posłów wstrzymało się od głosu, nie głosowało 32. posłów. Po zakończeniu głosowania oraz podaniu do wiadomości jego wyników, Marszałek Sejmu stwierdziła, że *Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów*.

Ostateczne stwierdzenie odrzucenia poprawek Senatowi stoi w sprzeczności ze wspomnianym powyżej art. 54 ust. 7 Regulaminu Sejmu oraz, wynikającym wprost z treści stenogramu sejmowego, wynikiem przeprowadzonego głosowania. Ponieważ 417. posłów opowiedziało się, zgodnie z wnioskiem Marszałek Sejmu, za przyjęciem poprawek Senatowi, uzyskano wymaganą większość – uznać tym samym należy, że Sejm poprawki Senatowi przyjął.

W trybie art. 56 Regulaminu Sejmu, niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatowi, Marszałek Sejmu przekazała Prezydentowi RP tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem. Przedstawiony do podpisu tekst ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych nie uwzględnia jednak przyjętych przez Sejm, podczas głosowania w dniu 5 sierpnia 2015 r., poprawek Senatowi.

Ze względu na powyższe okoliczności, przebieg prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych budzi wątpliwości co do zgodności ze wskazanymi w *petitum* wniosku przepisami Konstytucji.

### **Zarzut naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji**

Zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, *uchwałę Senatowi odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatowi uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów*. Dosłowne brzmienie przepisu pozwala wyciągnąć wniosek, że aby Sejm mógł odrzucić poszczególne poprawki Senatowi, musi podjąć uchwałę – bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – o odrzuceniu konkretnych poprawek Senatowi.

Jeżeli podczas głosowania w Sejmie zabraknie wymaganej większości, nie zostanie podjęta uchwała Sejmu o odrzuceniu poprawek Senatowi. Tym samym, na mocy domniemania z art. 121 ust. 3 Konstytucji, *poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatowi uważa się za przyjętą – niejako automatycznie, bez potrzeby podejmowania uchwały o przyjęciu propozycji Senatowi. W takim wypadku (...) ustawa nabiera brzmienia, jakie wynika z poprawki Senatowi, i w takim kształcie zostaje przedstawiona Prezydentowi* (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 229).

Powyższa interpretacja przepisu art. 121 ust. 3 Konstytucji i jego konsekwencji praktycznych w procesie ustawodawczym znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa konstytucyjnego. Trybunał nie zajmował się dotychczas badaniem zarzutu naruszenia art. 121 ust. 3 poprzez przeprowadzenie w Sejmie głosowania nad wnioskiem w przedmiocie przyjęcia poprawek Sejmu. Jednakże z jego wyroków jednoznacznie wynika takie rozumienie normy prawnej z art. 121 ust. 3 Konstytucji, które zakłada konieczność podjęcia przez Sejm uchwały o odrzuceniu zaproponowanych przez Senat poprawek (i ich przyjęcia w razie nieuzyskania odpowiedniej większości głosów). W swoim orzecznictwie, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że *przyjęcie poprawki Senatu z mocy normy konstytucyjnej wiąże się (...) z nieodrzuconiem przez Sejm poprawki senackiej bezwzględnią większością głosów* (wyrok z dnia 22 września 1997 r., K 25/97), a więc *na skutek nie uzyskania w głosowaniu odpowiedniej większości dla ich odrzucenia* (wyroki z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, z dnia 24 czerwca 2002 r., K 14/02). Podobnie w wyroku z dnia 20 lipca 2006 r., K 40/05, mowa jest o poprawkach senackich, które weszły *do tekstu ustawy w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie wskutek nieodrzuconia przez Sejm poprawek wniesionych przez Senat* (tak też: wyrok z dnia 22 maja 2007 r., K 42/05).

Konieczność podjęcia przez Sejm, bezwzględnią większością głosów, uchwały o odrzuceniu senackiej poprawki w celu utrzymania *brzmienia ustawy (jej poszczególnych przepisów), w jakim została pierwotnie uchwalona przez Sejm* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 24 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red. nauk.), Warszawa 2001), podkreślają przedstawiciele nauki prawa. *W Sejmie przeprowadza się więc tylko jedno głosowanie – o charakterze negatywnym, nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu (lub o odrzucenie uchwały Senatu o odrzucenie ustawy w całości). (...) Jeżeli zabraknie bezwzględnej większości głosów, to oznacza to niepodjęcie uchwały o odrzuceniu poprawki przez Sejm* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 23 [w:] *Konstytucja...*).

Doktryna jest zgodna co do przyjęcia przez ustrojodawcę, w art. 121 ust. 3 Konstytucji, domniemania przyjęcia poprawki Senatu (zob.: M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 109; L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 23 [w:] *Konstytucja...*; J. Repel [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, J. Boć (red. nauk.), Wrocław 1998, s. 202). Aby głosowanie w Sejmie nad poszczególnymi poprawkami Senatu *dało wynik rozstrzygający, pod głosowanie poddaje się zawsze wniosek (...) o odrzucenie konkretnej poprawki (względnie połączonych poprawek lub ich rozdzielonych części). Efektem każdego głosowania*

*jest albo odrzucenie konkretnej poprawki (...), albo domniemanie jej przyjęcia* (M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 109). Konstytucyjnemu domniemaniu przyjęcia poprawki Senatu daje wyraz formuła słowna wypowiedziana przez Marszałka Sejmu po zakończeniu danego głosowania: *Stwierdzam, że wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów Sejm przyjął poprawkę Senatu* (tak: M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 109 oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 23 [w:] *Konstytucja...*).

Należy podkreślić, że wprowadzenie w art. 121 ust. 3 Konstytucji domniemania przyjęcia decyzji legislacyjnych Senatu, a w konsekwencji przeprowadzania jednego głosowania nad ich odrzuceniem, było świadomym działaniem ustrojodawcy w celu uniknięcia *pata ustawodawczego*, który istniał na gruncie noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. Gdy w Sejmie zabrakło wymaganej większości dla przyjęcia propozycji Senatu lub ich odrzucenia, następowało zatrzymanie prac legislacyjnych i niedojście ustawy do skutku.

Sytuację tę wyeliminowała zmiana wprowadzona przez ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 84, poz. 426). Mała Konstytucja z 1992 r. przyjęła, w art. 17 ust. 4, że poprawki Senatu stają się częścią ustawy, jeżeli Sejm nie będzie ich w stanie odrzucić (M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 122-123). Ustanowienie w Małej Konstytucji z 1992 r., a następnie w art. 121 ust. 3 Konstytucji z 1997 r., domniemania przyjęcia decyzji legislacyjnych Senatu nie tylko *pozwoiliło na znaczne uproszczenie głosowania w Sejmie nad poszczególnymi poprawkami Senatu*, lecz przede wszystkim, wyeliminowało *niepożądaną sytuację, nazywaną „patem legislacyjnym”* (M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 109-110).

Podsumowując, na gruncie art. 121 ust. 3 Konstytucji ustrojodawca przyjął konstrukcję jednego głosowania nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu oraz domniemanie przyjęcia, z mocy prawa, propozycji Senatu w razie nieuzyskania odpowiedniej większości. *Nie ma natomiast podstaw, by – tak jak to było w okresie noweli kwietniowej – przeprowadzać następnie drugie głosowanie nad wnioskiem o przyjęcie poprawki Senatu* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 23 [w:] *Konstytucja...*).

W przedmiotowej sprawie doszło zatem do naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji. Na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 r., podczas rozpatrywania poprawek Senatu do ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, Marszałek Sejmu użyła formuły słownej: *Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek 1. i 2.?*

poddając pod głosowanie, niezgodnie z dyspozycją art. 121 ust. 3 Konstytucji, wniosek o przyjęcie poprawek Senatu.

Ponieważ z art. 121 ust. 3 Konstytucji wynika konieczność poddania przez Marszałek Sejmu, w przypadku rozpatrywania poprawek senackich, wniosku o ich odrzucenie, uprawnione, w świetle regulacji konstytucyjnej, byłoby posłużenie się stosowaną formułą: *Kto z pań i panów posłów jest za odrzuceniem poprawki 1. i 2. ?*. Powyższe znajduje pełne poparcie w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zostało także odzwierciedlone zarówno w przepisach regulaminowych Sejmu, jak i ugruntowanej praktyce parlamentarnej.

Konsekwencją przyjęcia nieprawidłowej formuły słownej było przeprowadzenie w Sejmie głosowania, niezgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, nad przyjęciem poprawek Senatu. Na mocy art. 121 ust. 3, Sejm, w przypadku rozpatrywania decyzji legislacyjnych Senatu, powinien głosować jedynie nad wnioskiem o odrzucenie poprawek Senatu.

W głosowaniu nad przyjęciem poprawek Senatu do zakwestionowanej ustawy uzyskano wymaganą dla poparcia wniosku bezwzględną większość. W sprzeczności z art. 121 ust. 3 Konstytucji oraz wynikami przeprowadzonego głosowania w Sejmie stoi stwierdzenie przez Marszałek Sejmu faktu odrzucenia poprawek Senatu w wyniku nieuzyskania wymaganej większości głosów.

W mojej ocenie, przeprowadzenie głosowania nad wnioskiem o przyjęcie senackich propozycji legislacyjnych oraz, po zakończeniu głosowania, stwierdzenie ich odrzucenia (mimo uzyskania bezwzględnej większości głosów oddanych za ich przyjęciem), stanowi naruszenie trybu ustawodawczego, określonego w art. 121 ust. 3 Konstytucji. Mając powyższe na uwadze, niedopuszczalne jest, w moim przekonaniu, przedstawienie do podpisu Prezydentowi RP, w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji, zakwestionowanej w *petitum* wniosku ustawy.

### **Przepisy regulaminowe**

Niewątpliwie, w przedmiotowej ustawie zasadnicze znaczenie ma ocena dochowania przez Sejm konstytucyjnych zasad tworzenia prawa. Należy jednak zwrócić uwagę, że z normą prawną w art. 121 ust. 3 Konstytucji ściśle wiążą się regulacje regulaminowe Sejmu. Przepisy Konstytucji formułują ogólne zasady i przesądzają o kształcie konkretnych rozwiązań w szczególnie istotnych kwestiach, nie regulują jednak w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Kwestie te zostały pozostawione, zgodnie z konstytucyjną zasadą autonomii parlamentu, do unormowania w regulaminach izb. Ponieważ uchybione

postanowienia regulaminowe nawiązują bezpośrednio do przepisów Konstytucji, badanie dochowania trybu stanowienia prawa, uregulowanego na poziomie regulaminu izby, jest także uzasadnione. *Procedurę rozpatrywania przez Sejm poprawek (...) Senatu określają zarówno ogólne konstytucyjne zasady procedowania izby (...) oraz szczegółowe przepisy regulaminowe (...)* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 21 [w:] *Konstytucja...*).

Przestrzeganie przepisów regulaminów parlamentarnych może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Przesądza o tym zawarte w art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.), upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do badania dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Koncepcja o uniwersalnym ujęciu podstaw kontroli proceduralnej znalazła aprobatę zarówno w orzecznictwie Trybunału (wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98), jak i w doktrynie (tak: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 143-144 oraz P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, *Przegląd Sejmowy* 1998, nr 1, s. 15). Zakresu kontroli formalnej nie zmienia ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), bowiem zgodnie z jej art. 50 ust. 3 pkt 1, przedmiotem zarzutu może być tryb wydania aktu normatywnego (czynność prawodawcza).

Mając powyższe na uwadze, posłuzenie się przez Marszałek Sejmu formułą słowną o przyjęciu poprawek senackich, a w konsekwencji poddanie pod głosowanie wniosku o przyjęcie propozycji Senatu, a także stwierdzenie, po przeprowadzonym głosowaniu, odrzucenia ich przez Sejm wobec uzyskania bezwzględnej większości głosów (co nie miało odzwierciedlenia w wynikach przeprowadzonego głosowania) narusza przepisy art. 54 ust. 6 i 7 Regulaminu Sejmu oraz ugruntowaną praktykę parlamentarną. Podczas rozpatrywania poprawek senackich, zgodnie z art. 54 ust. 6 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu winna była przedstawić posłom wnioski o ich odrzucenie. Stanowi to konsekwencję przyjęcia, w art. 121 ust. 3 Konstytucji (i w następstwie tego w art. 54 ust. 7 Regulaminu Sejmu), domniemania przyjęcia poprawki Senatu, chyba że Sejm dokona jej odrzucenia. Wobec uzyskania wymaganej większości głosów za postawionym wnioskiem, Marszałek Sejmu powinna stwierdzić przyjęcie poprawek Senatu.

Przedstawienie Prezydentowi RP ustawy, której brzmienie nie uwzględnia przyjętych przez Sejm poprawek Senatu, narusza także przepis art. 56 Regulaminu Sejmu, który wynika bezpośrednio z normy zawartej w art. 122 ust. 1 Konstytucji i ją doprecyzowuje. Przepis regulaminowy zobowiązuje Marszałka Sejmu do niezwłocznego przesłania Prezydentowi



tekstu ustawy po jego ustaleniu w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu. W przedmiotowej sprawie nie został Prezydentowi RP przekazany tekst ustawy, który prawidłowo odzwierciedlałby wynik rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu. Nie uwzględnienie woli obu izb parlamentu w ustalonym przez Marszałek tekście ustawy stanowi poważne uchybienie art. 56 regulaminu izby, które narusza jednocześnie konstytucyjne uregulowania procesu ustawodawczego.

### **Zarzut naruszenia art. 122 ust. 1 Konstytucji**

Zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, *po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Przedstawienie uchwalonej ustawy, który to obowiązek spoczywa na Marszałku Sejmu, oznacza przekazanie tekstu, który został ustalony w wyniku rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu (o ile takie zostały zgłoszone)* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 122 Konstytucji*, teza 3 [w:] *Konstytucja...*). Tym samym, Marszałek Sejmu potwierdza urzędowo, które poprawki zostały odrzucone, a które zostały przyjęte. Fakt przekazania tekstu ustawy Prezydentowi RP stwarza domniemanie, że czyni on zadość wymaganiom konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się w swoim orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, do przypadku uchylenia się Sejmu od konstytucyjnego obowiązku rozpatrzenia prawidłowo uchwalonych poprawek Senatu, który prowadził do pominięcia obligatoryjnego etapu procesu ustawodawczego. W opinii Trybunału, *przedstawiona w takiej sytuacji przez Marszałka Sejmu Prezydentowi do podpisu ustawa w wersji uchwalonej przez Sejm jest dotknięta istotną wadą proceduralną – nie jest ustawą przyjętą przez obie izby parlamentu. Jeżeli zatem ustawa przekazana Prezydentowi RP nie jest ustawą przyjętą przez Sejm i Senat, nie powinna zostać, jako niezgodna z Konstytucją, ze względu na naruszenie trybu ustawodawczego, przedstawiona do podpisu w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej, ustawa taka nie powinna być podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji* (wyrok z dnia 22 września 1997 r.).

Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP oznacza bowiem *urzędowe stwierdzenie, iż została ona uchwalona przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i w brzmieniu przedstawionym prezydentowi przez Marszałka Sejmu* (B. Banaszak, *Komentarz do art. 122 Konstytucji*, teza 1 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 619; tak też: L. Garlicki, *Komentarz do art. 122 Konstytucji*,

teza 5 [w:] Konstytucja...). Art. 122 ust. 1 Konstytucji ustanawia zaś jedną, ale za to wyraźnie określoną przesłankę podpisania ustawy przez Prezydenta RP, którą jest należyte, zgodne z Konstytucją uchwalenie ustawy przez parlament. Udział Prezydenta RP w procesie ustawodawczym wiąże się właśnie z oceną przekazanej ustawy pod kątem zgodności z Konstytucją, w tym także w zakresie formalnoprawnym.

Jeśli w wyniku przeprowadzonej kontroli trybu uchwalania ustawy, Prezydent RP swoim podpisem zdecyduje się poświadczyć zgodność brzmienia ustawy z uchwalonym przez Sejm i Senat jej oryginalnym tekstem, potwierdzi autentyczność oryginału (tak: B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 619-620). Ma to znaczenie w przypadku ewentualnych sporów, co do treści poszczególnych postanowień ustawy. Podstawą rozstrzygnięcia będzie wyłącznie tekst podpisany przez Prezydenta RP, a więc oryginał ustawy (J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 122, tak też: B. Banaszak, *Komentarz do art. 122 Konstytucji*, teza 1 [w:] *Konstytucja...*, s. 620).

*Gdyby natomiast prezydent uznał, że ustawa nie została przyjęta przez Sejm i Senat w konstytucyjnie określonym trybie, to mogłoby to jedynie być podstawą do zwrócenia się w tej sprawie do TK w trybie art. 122 ust. 3 (L. Garlicki, *Komentarz do art. 122 Konstytucji*, teza 5 [w:] *Konstytucja...*). Prezydent RP nie może bowiem samodzielnie rozstrzygnąć wątpliwości co do prawidłowości trybu ustawodawczego – to Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Prezydenta, jest władny orzec o takiej niezgodności w drodze kontroli prewencyjnej (wyrok z dnia 22 września 1997 r.).*

Na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu, po zakończeniu prac parlamentarnych nad ustawą, przekazała Prezydentowi RP w dniu 7 sierpnia 2015 r. zakwestionowaną w *petitum* wniosku ustawę. Analiza przedstawionej do podpisu ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z wynikiem głosowania w Sejmie. Potwierdzona urzędowym podpisem Marszałek Sejmu ustawa nie uwzględnia bowiem przyjętych przez Sejm, podczas głosowania w dniu 5 sierpnia 2015 r., poprawek Senatu.

Konstrukcja art. 121 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że uznanie *poprawki za przyjętą, tzn. wprowadzenie odpowiedniej modyfikacji do ostatecznego tekstu ustawy* następuje w wyniku *niepodjęcia przez Sejm uchwały o odrzuceniu poprawki* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 24 [w:] *Konstytucja...*). W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji poprzez poddanie pod głosowanie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu. Nie ulega jednak wątpliwości, że posłowie w głosowaniu opowiedzieli się za przyjęciem poprawki Senatu.

Prawną konsekwencją zaakceptowania przez Sejm poprawek senackich jest, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, wprowadzenie do tekstu ustawy przyjętych przez Senat – a następnie zaaprobowanych przez Sejm – zmian. Przedstawiony Prezydentowi RP przez Marszałek Sejmu tekst ustawy nie zawiera jednak koniecznych modyfikacji, wynikających z przyjęcia przez Sejm poprawek Senatowi co, w moim przekonaniu, stanowi naruszenie etapu procesu ustawodawczego wynikającego z dyspozycji art. 122 ust. 1 Konstytucji. W efekcie, zakwestionowana ustawa nie została prawidłowo przyjęta przez Sejm i Senat i nie powinna zostać przedstawiona Prezydentowi RP w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powierzenie Prezydentowi RP roli strażnika Konstytucji, o czym stanowi art. 126 ust. 2 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09), uważam za konieczne zwrócenie się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie kontroli zgodności z Konstytucją trybu ustawodawczego.

### **Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji**

Naruszenie prawa proceduralnego przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego należy rozpatrywać w świetle zasady legalizmu, stanowiącej ogólne założenie demokratycznego państwa prawnego, którym jest Rzeczpospolita Polska. Na mocy art. 7 Konstytucji, każdy organ władzy publicznej, nie wyłączając organów stanowiących prawo, został zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa.

Jednym z aspektów zasady legalizmu jest konieczność stanowienia norm obowiązującego prawa w trybie określonym Konstytucją. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, *w przypadku działań władczych polegających na uchwalaniu ustaw zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy* (wyrok z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95). Do tych zasad należy bez wątpienia zaliczyć domniemanie przyjęcia poprawki senackiej sformułowane w art. 121 ust. 3 Konstytucji oraz zobowiązanie Marszałka Sejmu z art. 122 ust. 1 Konstytucji do przedstawienia Prezydentowi RP tekstu ustawy, który został ustalony w wyniku rozpatrzenia przez obie izby parlamentu. Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji, w tym w art. 121 ust. 3 oraz art. 122 ust. 1, jest warunkiem dojścia ustawy do skutku.

*Przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 23 marca 2006 r., K 4/06). Ponieważ kompetencji organów władzy publicznej nie

wolno domniemywać ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej, organy ustawodawcze nie mogą pomijać norm konstytucyjnych, które wyznaczają ramy ich prac (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02 oraz z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). *Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia z 23 marca 2006 r., K 4/06). Każde wyjście przez organ władzy państwowej poza obowiązujące go zakazy i nakazy zawarte w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, także naruszenie prawa proceduralnego w toku procesu prawotwórczego, zawsze stanowić będzie naruszenie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01 oraz z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06).

Z tego właśnie względu, art. 7 Konstytucji statuujący zasadę legalizmu jest adekwatnym wzorcem kontroli w związku z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 Konstytucji. Już sam sposób przeprowadzenia głosowania w sprawie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu do ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, stanowi, w świetle art. 121 ust. 3 Konstytucji i art. 54 ust. 6 i 7 Regulaminu Sejmu, naruszenie trybu postępowania legislacyjnego. Naruszenie konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego zyskuje szczególny wymiar w przypadku stwierdzenia, że Sejm poprawki Senatu odrzucił, podczas gdy bezwzględna większość posłów opowiedziała się za ich przyjęciem. W takiej sytuacji, przekazanie Prezydentowi RP ustawy, której treść nie uwzględnia przyjętych wola Sejmu propozycji senackich, stanowi, w moim przekonaniu, naruszenie w art. 122 ust. 1 Konstytucji i art. 56 Regulaminu Sejmu.

### **Zarzut naruszenia art. 95 ust. 1 Konstytucji**

Jako związkowy wzorzec kontroli w petitum wniosku został wskazany również art. 95 ust. 1 Konstytucji. Istniejący, w ramach rozbudowanego systemu organów wykonujących władzę publiczną, bezwzględnie obowiązujący podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy, wynika nie tylko z zasady legalizmu, ale także z konstytucyjnej zasady podziału władzy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11). Zasada podziału i równowagi władz, wyrażona w art. 10 Konstytucji, znajduje swoje rozwinięcie w art. 95 ust. 1, który powierza sprawowanie władzy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej Sejmowi i Senatowi (W. Skrzydło, *Komentarz do art. 95 Konstytucji*

*Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex 2013). Stanowienie ustaw jest więc zawsze efektem działalności parlamentu dwuizbowego, wpisanego w system podziału władz. Istotę art. 95 ust. 1 oddaje konstytucyjna regulacja określająca kompetencje i tryb postępowania ustawodawczego, w tym także normy prawne zawarte w art. 121 ust. 3 i 122 ust. 1 konstytucji.

Biorąc pod uwagę treść przepisów konstytucyjnych, które stanowią o kompetencjach Senatu w toku procesu legislacyjnego, należy stwierdzić, że kompetencja zgłaszania poprawek jest dla Senatu, jako organu władzy ustawodawczej, zasadniczą formą kreatywnego wpływania na treść ustaw. Kompetencja ta nie powinna być interpretowana w sposób wysoce *ścieśniający*, wręcz: *wydrążający* Senat z konstytutywnego – zasadniczego dla Senatu – atrybutu sprawowania władzy ustawodawczej. Mimo nierównorzędnej pozycji obu izb, nie należy, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, *zawężająco interpretować przepisów o uprawnieniach, jakie przysługują w procesie ustawodawczym organowi, który na mocy konstytucji stanowi – wprowadzie nierównorzędne z Sejmem, ale integralne – ogniwo władzy ustawodawczej* (wyrok z dnia 22 września 1997 r., K 25/97).

Rolę Senatu, jako pełnoprawnego uczestnika procesu stanowienia prawa, współodpowiedzialnego za jego treść i formę wyraża art. 121 ust. 3 Konstytucji. Z jednej strony, dlatego że wobec zgłoszenia poprawek senackich, Sejm musi zająć stanowisko. *Rozpatrzenie poprawek Senatu (...) jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu, bez takiego rozpatrzenia nie ma bowiem możliwości dojścia ustawy do skutku. W sensie proceduralnym nad dochowaniem powyższego obowiązku winien czuwać marszałek Sejmu* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, teza 18 [w:] *Konstytucja...*). Z drugiej strony, propozycje drugiej izby zostaną, z mocy normy konstytucyjnej, przyjęte, jeśli w Sejmie nie znajdzie się odpowiednia, bezwzględna większość głosów potrzebna do ich odrzucenia. Do tekstu ustawy zostaną w efekcie wprowadzone, zgodne z dyspozycją Senatu, modyfikacje.

W możliwości odrzucenia przez Sejm stanowiska Senatu, przewidzianej przez art. 121 ust. 3 Konstytucji, przejawia się jednocześnie decydująca rola Sejmu, jako wiodącego organu w procesie ustawodawczym, posiadającego prawo ostatniego słowa. *Jest to jeden z mechanizmów zracjonalizowanego parlamentaryzmu, przyjętego w obecnej Konstytucji (...) i przyznającego silną pozycję Sejmowi, ale tylko pod warunkiem, że istnieje w nim będzie odpowiednio stabilna większość.* (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne* ..., s. 229).

W art. 122 ust. 1 Konstytucji wyrażona jest zasada udziału obu izb parlamentu w dochodzeniu ustawy do skutku. Na Marszałku Sejmu ciąży obowiązek i odpowiedzialność za przedstawienie Prezydentowi RP tekstu ustawy, który został ustalony w wyniku rozpatrzenia

go przez oba, wyznaczone przez art. 95 ust. 1 Konstytucji, organy władzy ustawodawczej – Sejm i Senat.

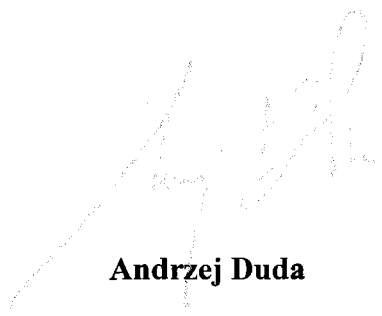
Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchybienia konstytucyjnym zasadom procedury ustawodawczej, wyrażonym w art. 121 ust. 3 oraz 122 ust. 1 Konstytucji, w pracach legislacyjnych nad kwestionowaną ustawą, prowadzą do naruszenia art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Poprzez nierozpatrzenie poprawek Senatu przez Sejm zgodnie z trybem określonym w art. 121 ust. 3 Konstytucji, został ograniczony udział Senatu w realizacji władzy ustawodawczej, gwarantowany przez art. 95 ust. 1 Konstytucji. Wobec prawidłowo zgłoszonych, w dniu 24 lipca 2015 r. w uchwale Senatu, poprawek, powstał konstytucyjny obowiązek ich rozpatrzenia przez Sejm w procedurze art. 121 ust. 3 Konstytucji i – w przypadku ich nieodrzczenia – uwzględnienia zaproponowanych przez Senat zmian w ostatecznym tekście ustawy. Poddanie, podczas głosowania Sejmu, wniosku o przyjęcie poprawek Senatu, stanowiło naruszenie art. 121 ust. 3 Konstytucji i ustanowionego w nim domniemania przyjęcia poprawek Senatu w razie ich nieodrzczenia przez Sejm.

W wyniku pominięcia, w przedstawionej Prezydentowi RP ustawie, przyjętych przez Sejm poprawek Senatu, naruszone zostały kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu, przyznane im na mocy art. 95 ust. 1 Konstytucji. Wola Sejmu przyjęcia propozycji senackich do tekstu ustawy, która została wyrażona podczas głosowania, nie została ostatecznie odzwierciedlona w tekście przedstawionej do podpisu ustawy. Pominięcie prawidłowo uchwalonych poprawek Senatu, rozpatrzonych i przyjętych przez Sejm, stanowi także ograniczenie konstytucyjnej roli Senatu w procesie ustawodawczym.

Analiza przebiegu procedury ustawodawczej, przedstawionej do podpisu ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, wzbudza poważne zastrzeżenia co do dochowania trybu wymaganego przepisami art. 121 ust. 3 oraz art. 122 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie przez konstytucyjny organ państwa wymogów formalnych, będących nieodzownym elementem zgodnego z prawem postępowania ustawodawczego, prowadzi do naruszenia statuowanej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu oraz, wynikającej z art. 95 ust. 1 Konstytucji, roli Sejmu i Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Tak głębokie uchybienia proceduralnym wymogom procesu tworzenia prawa rangi konstytucyjnej zagrażają powszechnie szanowanym w państwie prawnym wartościom – bezpieczeństwu prawnemu, zasadzie legalizmu czy zaufaniu do prawa.

Mając na uwadze charakter podniesionych w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych w zakresie określonym w *petitum* wniosku.



**Andrzej Duda**