



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt Kp 4/15  
BAS-WPTK-1971/15

Warszawa, dnia 22 lutego 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 02. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 sierpnia 2015 r. (sygn. akt Kp 4/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych **jest niezgodna** z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub wnioskodawca), działając w trybie kontroli prewencyjnej, uregulowanym w art. 122 ust. 3 Konstytucji, wniósł o przeprowadzenie kontroli ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (dalej: ustawa nowelizująca).

Zakwestionowana ustawa została opracowana w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2014 r., sygn. akt U 2/14, w którym część przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz. U. poz. 335) uznano za niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795) oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Ustawa nowelizująca reguluje uprawnienia kierowników zespołów kuratorskiej służby sądowej wobec wchodzących w skład takich zespołów zawodowych kuratorów sądowych, doprecyzowując, jakie czynności składają się na „koordynowanie i nadzorowanie” ich pracy, a także przewiduje utworzenie – podlegających nadzorowi kierowników zespołów kuratorskiej służby sądowej – sekretariatów zapewniających obsługę biurową tych zespołów. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, ukierunkowane na wzmocnienie pozycji ustrojowej kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej, ma służyć poprawie jakości i sprawności pracy kuratorów sądowych (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk sejmowy nr 3409/VII kad.).

2. Wskazane przez wnioskodawcę zastrzeżenia do ustawy nowelizującej koncentrują się na naruszeniu przez Sejm konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego. Postawione zarzuty dotyczą prawidłowości przebiegu procedury ustawodawczej na etapach, które następują po rozpatrzeniu poprawek Senatu przez komisję sejmową.

W pierwszej kolejności Prezydent RP podniósł okoliczność poddania przez Marszałka Sejmu pod głosowanie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu, pomimo iż w 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. Ponieważ – zgodnie z wnioskiem Marszałka Sejmu – za przyjęciem poprawek Senatu w głosowaniu opowiedziało się 417 posłów, należy zdaniem wnioskodawcy uznać, że Sejm przyjął poprawki Senatu. Tymczasem po zakończeniu głosowania Marszałek Sejmu stwierdził odrzucenie poprawek bezwzględną większością głosów. W ocenie Prezydenta RP „[k]onsekwencją przyjęcia nieprawidłowej formuły słownej było przeprowadzenie w Sejmie głosowania, niezgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, nad przyjęciem poprawek Senatu. [...] 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” (wniosek, s. 7).

W kontekście wskazanego uchybienia wnioskodawca zwrócił uwagę, że z art. 121 ust. 3 Konstytucji ściśle wiążą się unormowania uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.; dalej: regulaminu Sejmu). W jego ocenie posłużenie się przez Marszałka 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 nieuzyskania 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” (wniosek, s. 8).

Drugi zarzut oscyluje wokół faktu, że przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu ustawa nowelizująca nie uwzględnia poprawek Senatu przyjętych w drodze głosowania przez Sejm. Tymczasem 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 oznacza przekazanie tekstu, który został ustalony w wyniku rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu (jeśli takie zostały zgłoszone). W ocenie wnioskodawcy udział Prezydenta RP w procesie ustawodawczym wiąże się z oceną przekazanej ustawy pod kątem zgodności z Konstytucją również w zakresie formalnoprawnym a wskazana wadliwość procedury ustawodawczej, dotycząca

zaakceptowania przez Sejm poprawek senackich, stanowi naruszenie treści art. 122 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowana ustawa nowelizująca, nieprawidłowo przyjęta przez Sejm i Senat, nie powinna być zostać przedstawiona do podpisu Prezydentowi RP (wniosek, s. 9-11). Zdaniem wnioskodawcy nieuwzględnienie w ustawie przekazanej do promulgacji przyjętych przez Sejm poprawek Senatu (a więc nieuwzględnienie woli obydwu izb parlamentu) prowadzi także do poważnego uchybienia art. 56 regulaminu Sejmu (wniosek, s. 8-9).

Sprzeczność z art. 121 ust. 3 oraz art. 122 ust. 1 Konstytucji skutkuje ponadto, jak wskazuje wnioskodawca, naruszeniem wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu (z której wynika m.in. obowiązek stanowienia norm prawnych w trybie określonym Konstytucją) oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającego zasadę udziału obu izb w procesie ustawodawczym. Wymienione przepisy zostały ujęte jako związkowe wzorce kontroli. W odniesieniu do pierwszego z nich Prezydent RP wskazał w ślad za orzecznictwem TK, że: „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” (wniosek, s. 12). Gdy zaś idzie o naruszenie art. 95 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca uznał, że jest ono wynikiem „uchybień konstytucyjnym zasadom procedury ustawodawczej, wyrażonym w art. 121 ust. 3 oraz 122 ust. 1 Konstytucji, w pracach legislacyjnych nad kwestionowaną ustawą” bowiem „[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” (wniosek, s. 14).

3. Zważywszy tryb kontroli prewencyjnej, jakiemu podlega niniejsza sprawa, warto – odwołując się do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego – przypomnieć, że ustawa niezgodna z Konstytucją ze względu na naruszenie trybu ustawodawczego nie powinna być podpisana przez Prezydenta RP, który w myśl

art. 126 ust. 2 Konstytucji czuwa nad jej przestrzeganiem. Prezydent RP jest jednak związany aktem Marszałka Sejmu dokonany w trybie art. 121 ust. 1 w tym sensie, że rozbieżności zdań co do prawidłowości trybu ustawodawczego nie może rozstrzygnąć samodzielnie. W takiej sytuacji otwarta jest natomiast droga kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny, realizowanej na wniosek Prezydenta RP w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, który pozwala na zbadanie zgodności z normami konstytucyjnymi zarówno treści tej ustawy, jak i trybu ustawodawczego poprzedzającego ewentualne podpisanie jej przez Prezydenta RP (zob. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, wydane na gruncie ustawy konstytucyjnej 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 ze zm.).

Z uwagi na charakter niniejszej sprawy należy również zaznaczyć, że choć ujawnianym w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przedmiotem kontroli jest zawsze akt normatywny, jego część lub wyodrębniona norma prawna, to jednak trybunalska kontrola jest złożoną czynnością i może obejmować tak ocenę czynności prawodawczej (aspekt proceduralny), jak również ocenę aktu normatywnego (aspekt merytoryczny). W tym zaś kontekście jest istotne, że ustawa nowelizująca została zakwestionowana wyłącznie ze względu na uchybienie przez prawodawcę wymogom procesu prawodawczego. Wnioskodawca nie sformułował natomiast żadnych zarzutów względem zakresu normowania rekonstruowanego na podstawie przepisów ujętych (lub – wskutek odrzucenia poprawek senackich – pominiętych) w ustawie nowelizującej. W tym postępowaniu ocenie Trybunału Konstytucyjnego poddano wyłącznie zgodność procesu legislacyjnego z określonymi wymogami właściwymi dla dokonywania tego rodzaju czynności. Tym samym chociaż kontroli podlega akt normatywny, to jednak przedmiotem trybunalskiej oceny jest akt prawodawczy (zob. postanowienie TK z 28 maja 2015 r., sygn. akt P 65/14, por. także wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12).

## **II. Wzorce konstytucyjne**

1. Dochowanie trybu ustawodawczego wymaga w pierwszej kolejności przyjęcia ustawy w trybie określonym przepisami Konstytucji. Prezydent RP jako wzorzec kontroli wskazał konstytucyjny wymóg ustosunkowania się Sejmu do

poprawek Senatu w procedurze określonej w art. 121 ust. 3 Konstytucji. Przywołany przepis stanowi: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo 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”.

W piśmiennictwie silnie akcentowane jest wyrażone w omawianym przepisie Konstytucji domniemanie przyjęcia przez Sejm stanowiska Senatu, czyli senackiej uchwały odrzucającej ustawę albo senackiej poprawki do ustawy, jeżeli nie zostaną one odrzucone przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W ocenie M. Kudeja „[t]o domniemanie konstytucyjne pozwoliło na znaczne uproszczenie głosowania w Sejmie nad poszczególnymi poprawkami Senatu lub nad senacką uchwałą o odrzuceniu ustawy, bowiem Sejm ustosunkowuje się do danej decyzji legislacyjnej Senatu w jednym głosowaniu. Aby to jedno głosowanie dało wynik rozstrzygający, pod głosowanie poddaje się zawsze wniosek o odrzucenie danej uchwały Senatu lub o odrzucenie konkretnej poprawki (względnie połączonych poprawek lub ich rozdzielonych części). Efektem każdego głosowania jest albo odrzucenie konkretnej poprawki (względnie odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy), albo domniemanie jej przyjęcia (M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 109). Podobnie wypowiada się P. Chybalski, który wskazuje: „Konsekwencją regulacji konstytucyjnej jest konieczność przeprowadzenia przez Sejm wyłącznie głosowań «negatywnych», tj. za odrzuceniem poprawki senackiej albo uchwały w sprawie odrzucenia ustawy” (P. Chybalski [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, tom II, Warszawa 2016, komentarz do art. 121, s. 515). Równie dobitnie procedurę rozpatrzenia senackiego stanowiska opisuje P. Sarnecki, stwierdzając: „Wobec poprawek uchwalonych przez Senat konstytucja, a w ślad za nią regulamin sejmowy przyjmują swoiste domniemanie ich akceptacji przez Sejm. Art. 121 ust. 3 konstytucji i art. 51 regulaminu stanowi bowiem, że «poprawkę ... uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej ...». Wynikają z tego istotne konsekwencje proceduralne, a w szczególności niemożność przeprowadzania głosowania wprost nad zaakceptowaniem (uchwaleniem) poprawki [...] Dlatego też ani konstytucja, ani regulamin nie ustalają warunków formalnych przyjmowania poprawek, lecz jedynie warunki ich odrzucenia” (P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 68-69).

Zajęcie przez Sejm – w drodze głosowania – stanowiska wobec poprawek Senatu jest warunkiem przejścia ustawy do dalszych stadiów postępowania ustawodawczego (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, komentarz do art. 121, s. 17).

2. Zgodnie z przywołanym jako drugi wzorzec kontroli art. 122 ust. 1 Konstytucji: „Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej”. Cytowany przepis nakazuje przekazanie ustawy: 1) po upływie konstytucyjnego terminu 30 dni, w którym Senat nie podjął uchwały w sprawie przekazanej mu do rozpatrzenia ustawy (art. 121 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji), 2) po podjęciu przez Senat uchwały w sprawie przyjęcia ustawy bez zmian (art. 121 ust. 2 ab initio Konstytucji), 3) po zakończeniu rozpatrywania przez Sejm stanowiska Senatu w sprawie poprawek lub odrzucenia danej ustawy (art. 121 ust. 3 Konstytucji).

W piśmiennictwie akcentuje się, że „Przedstawienie ustawy oznacza przekazanie tekstu, który został ustalony w wyniku rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu (o ile takie zostały zgłoszone). Do marszałka Sejmu należy więc urzędowe potwierdzenie, które poprawki zostały odrzucone, a które zostały przyjęte, co – zwłaszcza w razie powstania sporu o dopuszczalność niektórych poprawek – może nie być pozbawione znaczenia. Prezydent może bowiem procedować nad ustawą tylko w takim brzmieniu, w jakim została ona przekazana przez marszałka” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 122, s. 3).

Omawiany art. 122 ust. 1 Konstytucji był związkowym wzorcem kontroli w sprawie o sygn. akt SK 38/01, zakończonej wyrokiem z 7 lipca 2003 r. W następstwie ustaleń dotyczących przebiegu prac legislacyjnych, Trybunał Konstytucyjny doszedł wówczas do przekonania, że „w toku prac nad kodeksem karnym został naruszony przewidziany w przepisach konstytucyjnych tryb ustawodawczy. Przede wszystkim Marszałek Sejmu – wbrew dyspozycji art. 122 ust. 1 Konstytucji – przekazał Prezydentowi do podpisu inny tekst ustawy, aniżeli uchwalony 6 czerwca 1997 r. przez Sejm. Podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jeden z warunków dojścia ustawy do skutku. Zgodnie z art. 56 Regulaminu Sejmu [...], Marszałek Sejmu, niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku

rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu, przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem. W przypadku ustawy Kodeks karny był to jednak tekst różniący się – w odniesieniu do art. 156 § 1 pkt 2 – od tekstu ustawy przyjętej przez Sejm 6 czerwca 1997 r.”, co było – w ocenie sądu konstytucyjnego – nieprawidłowością przesądzającą o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Na kanwie tej sprawy Trybunał Konstytucyjny dał wyraz przekonaniu, że: „Bezwzględne przestrzeganie trybu ustawodawczego stanowi gwarancję praworządności, a nadanie obowiązującym w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję. [...] władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa”.

3. W niniejszej sprawie jednym z dwóch przepisów, ujętych w ramach wzorca kontroli związkowo względem art. 121 ust. 3 oraz art. 122 ust. 1 Konstytucji, jest art. 95 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny rzadko wypowiadał się na temat zawartości normatywnej art. 95 ust. 1 Konstytucji. Miał ku temu okazję na kanwie sprawy o sygn. akt K 24/04, w ramach której stwierdził: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na podziale i równowadze trzech władz – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji). Zwrócić należy uwagę, że oba powołane wzorce kontroli – art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji – w istotnym dla sprawy zakresie – mają niemal jednakową treść, dlatego też wszelkie uwagi co do niezgodności zaskarżonego przepisu z jednym ze wzorców kontroli pozostają aktualne w odniesieniu do drugiego wzorca. Oba przepisy stanowią wyraźnie, że



władzę ustawodawczą (w Rzeczypospolitej Polskiej) sprawują Sejm i Senat i to obu tym izbom ustrojodawca powierzył kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Skoro Senat jest jedną z izb ustawodawczych, to uznać trzeba, że wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do jego konstytucyjnych kompetencji. Na tę konstatację nie ma wpływu określony podział owych kompetencji w ramach samej władzy ustawodawczej, ani też niewątpliwy brak równowagi pomiędzy uprawnieniami Sejmu a uprawnieniami Senatu w procesie stanowienia prawa. Na gruncie Konstytucji nie ulega wątpliwości ani konstytucyjna pozycja Senatu jako jednego z dwóch organów władzy ustawodawczej, ani też jego współodpowiedzialność za kształt polskiego prawa. Odpowiedzialność ta w pewnych sytuacjach jest ograniczona (trudno obarczać nią Senat, np. w sytuacji gdy jego poprawki zostały odrzucone przez Sejm albo też gdy Sejm wprowadził zasadnicze zmiany w senackiej inicjatywie ustawodawczej), co nie zmienia jednak faktu, że Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę” (wyrok TK z 12 stycznia 2005 r.).

4. Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów zasady legalizmu (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01 oraz 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Najczęściej, w wypadku zarzutu naruszenia trybu prawodawczego, art. 7 Konstytucji nie stanowi bezpośredniego wzorca kontroli, skoro tryb stanowienia aktów normatywnych określają stosowne przepisy szczególne. Wzorzec ten bywa przywoływany w związku z przepisami regulującymi tryb prawodawcy (art. 112, art. 118 czy art. 119 Konstytucji). Jednakże stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej może być równocześnie kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; zob. także wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

### **III. Przebieg procesu legislacyjnego**

1. Z uwagi na charakter podniesionych zarzutów, w niniejszej sprawie konieczne jest przedstawienie procesu uchwalenia ustawy nowelizującej, ze

szczególnym uwzględnieniem etapu, na którym miało dojść do wskazanego we wniosku uchybienia konstytucyjnym procedurom legislacyjnym.

2. Projekt ustawy nowelizującej wniosła do łaski marszałkowskiej 15 maja 2015 r. sejmowa Komisja Ustawodawcza. Przedłożenie zostało skierowane do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: komisja), które odbyło się 10 czerwca 2015 r. Pierwotnie projekt ustawy nowelizującej, koncentrując się na wzmocnieniu pozycji ustrojowej kierowników zespołów kuratorskiej służby sądowej, nie przewidywał tworzenia sekretariatów tych zespołów. Kwestia ta znalazła się w centrum uwagi posłów w toku prac komisyjnych, w których aktywny udział brali m.in. sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Jerzy Kozdroń oraz Przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów Henryk Pawlaczyk (zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 251) z dnia 22 czerwca 2015 r., passim*, oraz *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 261) z dnia 8 lipca 2015 r., passim*). Po zakończeniu etapu prac w komisji, w szczególności po rozpatrzeniu przez nią *Sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (druk nr 3409)*, sporządzono *Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (druk nr 3409)*, ujęte w druku sejmowym nr 3513/VII kad. W czasie drugiego czytania projektu ustawy nowelizującej, na 96. posiedzeniu Sejmu 7 lipca 2015 r. zostały zgłoszone poprawki, rozpatrzone następnego dnia na posiedzeniu komisji, która sporządziła *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (druk nr 3409)*, ujęte w druku sejmowym nr 3513-A/VII kad. Trzecie czytanie projektu ustawy nowelizującej miało miejsce na tym samym 96. posiedzeniu Sejmu, 9 lipca 2015 r. W jego trakcie niejednogłośnie przyjęto zgłoszone w drugim czytaniu poprawki, których istotą było powierzenie obsługi biurowej zespołów kuratorskiej służby sądowej obligatoryjnie tworzonemu sekretariatom (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 96. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 lipca 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 238). Za przyjęciem projektu ustawy w całości opowiedziało się 414 spośród 416 posłów biorących udział w głosowaniu. Uchwaloną ustawę nowelizującą Marszałek Sejmu przekazał Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji).

3. Na 79. posiedzeniu, 24 lipca 2015 r., ustawę o zmianie ustawy o kuratorach sądowych rozpatrzył Senat, uznając niejednogłośnie w drodze głosowania, że konieczne jest wprowadzenie do niej dwóch poprawek. Celem pierwszej z nich było uwzględnienie propozycji rządu, zakładającej, że tworzenie przez prezesów sądów rejonowych sekretariatów zespołów kuratorskiej służby sądowej jest obligatoryjne, gdy zespoły te liczą więcej niż dziesięciu kuratorów sądowych, fakultatywne zaś w przypadku mniejszych zespołów. Druga poprawka Senatowi była skorelowana z pierwszą i dotyczyła terminu wejścia w życie *novum* normatywnego (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 22,23 i 24 lipca 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 160-162).

4. Rozpatrzenie uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (druk nr 3755) przez sejmową komisję nastąpiło 4 sierpnia 2015 r. W toku posiedzenia tej komisji posłowie, choć niejednogłośnie, to jednak pozytywnie zaopiniowali poprawki Senatu (zob. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 271) z dnia 4 sierpnia 2015 r.*, s. 11-12). Przez wzgląd na dalsze wywody warto odnotować, że w toku głosowania przeprowadzono reasumpcję głosowania, z uwagi na pierwotnie oddzielne głosowanie nad dwiema poprawkami, których treść wymagała poddania ich łącznemu (wspólnemu) głosowaniu (*ibidem*). Nad senackimi poprawkami obradował Sejm na swym 98. posiedzeniu 5 sierpnia 2015 r. W jego trakcie, po rozpatrzeniu *Sprawozdania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (druk nr 3755)*, łączne głosowanie nad obiema poprawkami Senatu Marszałek Sejmu poprzedził wygłoszeniem formuły: „Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek 1. i 2.? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?”, stwierdzając następnie: „Głosowało 428 posłów. Większość bezwzględna wynosi 215. Za było 417, przeciw – 8, wstrzymało się 3 posłów” i konstatując rezultat głosowania: „Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów. Na tym zakończyliśmy rozpatrywanie uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych” (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 256).

5. Uchwaloną w takiej procedurze ustawę nowelizującą, w brzmieniu nieuwzględniającym poprawek Senatu, Marszałek Sejmu skierował do Prezydenta RP do podpisu.

#### **IV. Analiza zgodności**

1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów przedstawicieli nauki prawa, ugruntowanym i powszechnie akceptowanym ustaleniem dotyczącym obowiązującego stanu prawnego jest istnienie konstytucyjnego wymogu głosowania przez posłów jedynie w sprawie odrzucenia poprawek Senatu (alternatywnie – co jednak nie miało miejsca w odniesieniu do ustawy nowelizującej, stąd pozostaje poza nurtem prowadzonych rozważań – w sprawie odrzucenia senackiej uchwały w sprawie odrzucenia ustawy). Wynik takiego głosowania, które powinno być poprzedzone negatywną formułą (wzywającą do ujawnienia skali dezaprobaty posłów dla senackich propozycji), może przynieść afirmatywne rozstrzygnięcie. Będzie ono *ex lege* stanowiło konsekwencję sytuacji, w której liczba oddanych głosów „za” nie pozwoli stwierdzić, że nastąpiło odrzucenie poprawek Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Bezsporną okolicznością faktyczną, która leży u podstaw problemu konstytucyjnego stanowiącego przedmiot rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu, jest sformułowane na posiedzeniu plenarnym Sejmu w toku rozpatrywania senackich poprawek do ustawy nowelizującej pytanie Marszałka Sejmu o to, kto spośród posłów „jest za przyjęciem poprawek”. Ze zdarzeniem tym łączy się fundamentalny dla rozstrzygnięcia zainicjowanej przez Prezydenta RP sprawy dylemat, czy rozpatrując stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych Sejm głosował w sprawie przyjęcia poprawek Senatu, czym naruszył Konstytucję, czy też obarczona błędem formuła wygłoszona przez Marszałka Sejmu pozostała bez wpływu na fakt, że głosowanie Sejmu dotyczyło – zgodnie z wymogiem art. 121 ust. 3 Konstytucji i skonstatowanym następnie przez Marszałka Sejmu wynikiem tego głosowania – odrzucenia poprawek Senatu.

2. W ocenie Sejmu, okoliczności rozpatrywania 33. punktu porządku dziennego w toku 98. posiedzenia Sejmu VII kadencji wskazują na to, że poprzedzające głosowanie pytanie Marszałka Sejmu o przyjęcie poprawek Senatu było następstwem oczywistej omyłki językowej (na tym tle warto odnotować, że mylące w tym względzie jest zarówno samo sformułowanie art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu, wedle którego komisje po rozpatrzeniu uchwały Senatu przedkładają Sejmowi sprawozdanie z wnioskiem „o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu”, jak i stanowiące następstwo tej regulacji brzmienie sprawozdania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która po rozpatrzeniu senackiej uchwały rekomendowała Sejmowi przyjęcie poprawek Senatu do ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, zob. druk sejmowy nr 3771/VII kad.). Niemniej, brak jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia, iż mimo omyłki językowej Marszałka Sejmu żaden z głosujących posłów nie został wprowadzony w błąd i wszyscy sądzili, że głosują nad wnioskiem o odrzucenie poprawek Senatu (niezgłoszenie wniosku o reasumpcję głosowania – o którym mowa w art. 189 ust. 2 regulaminu Sejmu – może być źródłem jedynie domysłów w tym zakresie). Trzeba nadto wziąć pod uwagę że *in casu* nie ma możliwości udowodnienia, jakie były intencje poszczególnych posłów biorących udział w głosowaniu. Z uwagi na brzmienie art. 104 ust. 1 Konstytucji („Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”), który wyklucza ustanawianie prawnych więzów przedstawicielstwa pomiędzy posłami a jakimkolwiek innymi podmiotami niż Naród (szerzej na ten temat zob. postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08), niedopuszczalne byłoby również uznanie, że stanowisko prezentowane przez przedstawiciela klubu czy koła przesądza o tym, jaką decyzję w toku głosowania podejmie lub podjął poseł zrzeszony w takim klubie albo kole. W konsekwencji należy przyjąć, że przedmiot a w dalszej kolejności także rezultat głosowania nie może być rekonstruowany inaczej, niż z uwzględnieniem brzmienia poprzedzającej to głosowanie formuły.

W świetle tych ustaleń trzeba stwierdzić, że 5 sierpnia 2015 r., w trakcie rozpatrywania 33. punktu porządku dziennego w toku 98. posiedzenia Sejmu, posłowie, większością 417 głosów, przyjęli poprawki Senatu do ustawy nowelizującej. Tym samym nie ulega wątpliwości, że poddana kontroli w niniejszym postępowaniu czynność prawodawcza została dokonana z naruszeniem art. 121 ust. 3 Konstytucji.

Należy zatem uznać, że ustawa o zmianie ustawy o komornikach sądowych **jest niezgodna** z art. 121 ust. 3 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

3. Po przeprowadzeniu głosowania i odczytaniu głosów oddanych na poszczególne warianty stanowiska Sejmu, w tym 417 głosów „za”, Marszałek Sejmu skonkludował, że „Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów” (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 256). Taki rezultat – choć zdaje się mieścić w ramach wytyczonych przez art. 121 ust. 3 Konstytucji – pozostaje nieadekwatny w stosunku do przedmiotu głosowania sprecyzowanego przez Marszałka Sejmu bezpośrednio przed tym głosowaniem. Ewentualne spuentowanie wyniku głosowania w sposób zgodny z intencjami posłów, z uwagi na niemożność zrekonstruowania w sposób pewny tych intencji (o czym mowa w poprzednim punkcie) a przede wszystkim ze względu na brak stosownej ku temu podstawy prawnej, nie może być również uznane za czynność sanującą (niwelującą) nieprawidłowe określenie przedmiotu głosowania przed przystąpieniem do niego przez posłów. Stanowisko to znajduje oparcie w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, który uznaje, że zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), zaś rolą Trybunału Konstytucyjnego jest egzekwowanie przestrzegania Konstytucji w procesie stanowienia prawa przez naczelne organy państwa (wyrok TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98).

4. W niniejszej sprawie wnioskodawca sformułował również zarzut naruszenia w procesie uchwalania ustawy nowelizującej art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji. Uchybienia tego Prezydent RP upatrywał w przekazaniu mu do podpisu przez Marszałka Sejmu ustawy, której treść nie odwzorowywała prawidłowo rozpatrzonych poprawek Senatu. W tym zakresie niezgodność ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych ma więc stanowić następstwo wadliwości procedury ustawodawczej na etapie akceptowania przez Sejm senackich propozycji.

Dokonane powyżej ustalenia, wskazujące na to, że poprawki Senatu do ustawy nowelizującej zostały rozpatrzone przez Sejm niezgodnie z art. 121 ust. 3

Konstytucji, prowadzą do wniosku, iż ustawa o zmianie ustawy o kuratorach sądowych **jest niezgodna** także z art. 122 ust. 1 oraz związkowo przywołanymi art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written in a cursive style.

Marek Kuchciński