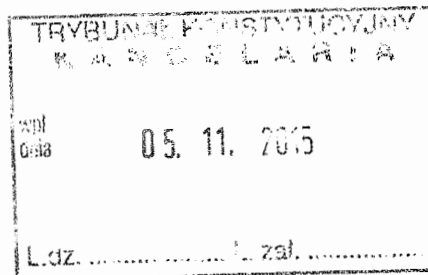




Warszawa, dnia 4 listopada 2015 r.

PG VIII TK 106/15

Kp 4/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności ustawy z dnia 9 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o kuratorach sądowych z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) -

przedstawiam następujące stanowisko:

ustawa z dnia 9 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o kuratorach sądowych:

- 1) jest niezgodna z art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) jest zgodna z art. 121 ust. 3 Konstytucji RP.**

UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji o zbadanie zgodności ustawy z dnia 9 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (dalej: ustawa) z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarzut niezgodności ustawy ze wskazanymi wyżej normami konstytucyjnymi opiera się na analizie przebiegu procedury ustawodawczej w zakresie trybu rozpatrzenia przez Sejm wniesionych do niej poprawek senackich, która to procedura – w ocenie Prezydenta RP – budzi poważne zastrzeżenia w aspekcie dochowania konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego.

Wnioskodawca, w uzasadnieniu swojego stanowiska, powołując się na stenograficzne sprawozdanie z posiedzenia Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 roku, wskazał na błędną formułę językową poddania pod głosowanie poprawek Senatu (głosowano za przyjęciem poprawek Senatu, zamiast za ich odrzuceniem) oraz na błędną interpretację wyniku głosowania.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji, Wnioskodawca wskazał, iż na gruncie tegoż przepisu ustrojodawca przyjął konstrukcję jednego głosowania nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu oraz domniemanie przyjęcia, z mocy prawa, propozycji Senatu w razie nieuzyskania odpowiedniej większości. We wniosku podkreślono, iż konsekwencją przyjęcia nieprawidłowej formuły słownej było przeprowadzenie w Sejmie głosowania nad przyjęciem poprawek Senatu, podczas gdy na mocy art. 121 ust. 3 Konstytucji, Sejm w przypadku rozpatrywania decyzji legislacyjnych Senatu, powinien głosować jedynie nad wnioskiem o odrzucenie poprawek Senatu. Wnioskodawca podniósł, iż w głosowaniu nad przyjęciem poprawek Senatu do zakwestionowanej ustawy uzyskano wymaganą dla poparcia wniosku bezwzględną większość, stąd

w sprzeczności z art. 121 ust. 3 Konstytucji oraz wynikami przeprowadzonego głosowania w Sejmie stoi stwierdzenie przez Marszałka Sejmu faktu odrzucenia poprawek Senatu w wyniku nieuzyskania wymaganej większości głosów. Wnioskodawca konkludował, iż 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. Ponadto podniesiono, iż posłużenie się przez Marszałka Sejmu formułą słowną o poddaniu 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. 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.

Motywuując zarzut niezgodności ustawy z art. 122 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca stwierdził, iż nie powinna zostać przedstawiona Prezydentowi RP w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie została prawidłowo przyjęta przez Sejm i Senat. Prawną bowiem 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.

Wskazując art. 7 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli, Wnioskodawca podniósł, iż 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. Podkreślił, iż sam już sposób

przeprowadzenia głosowania w sprawie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu, stanowi, w świetle art. 121 ust. 3 Konstytucji i art. 54 ust. 6 i 7 Regulaminu Sejmu, naruszenie trybu postępowania legislacyjnego. Ponadto zaakcentował, iż 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 – zdaniem Wnioskodawcy – naruszenie art. 122 ust. 1 Konstytucji i art. 56 Regulaminu Sejmu.

Jako związkowy wzorzec kontroli został wskazany także art. 95 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – zdaniem Wnioskodawcy - 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 roku w uchwale Senatu poprawek, powstał konstytucyjny obowiązek ich rozpatrzenia przez Sejm w procedurze art. 121 ust. 3 Konstytucji, i w przypadku ich nieodrzućenia – uwzględnienia zaproponowanych przez Senat zmian w ostatecznym tekście ustawy. Wnioskodawca konkludował, iż 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, również nie została ostatecznie odzwierciedlona w tekście przedstawionej do podpisu ustawy.

Jak wynika z przedstawionych powyżej głównych tez zarzutów Prezydenta RP, istotą niniejszej sprawy nie jest merytoryczna ocena przepisu, ale skontrolowanie prawidłowości procedury legislacyjnej. Czyni to zadość art. 50

ust. 3 powołanej wyżej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stanowiącym, iż przedmiotem zarzutu może być kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza).

Pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność ustawy, nie tylko oceniał jej materialną zgodność z normami wyższego rzędu, ale również z urzędu (niezależnie od treści wniosku) badał, czy została uchwalona w trybie wymaganym przepisami prawa.

W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., o sygnaturze P 4/14 (OTK ZU 30/3/A/2015, LEX 1652943) Trybunał Konstytucyjny uznał - jako pierwszoplanowy - zarzut niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego, stwierdzając, iż „[p]rzestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Uchybienia formalne dotyczące konstytucyjnego trybu ustawodawczego stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego, czy też poszczególnych jego przepisów”.

Przed przestąpieniem do rozważań na temat konstytucyjności zakwestionowanego aktu prawnego, należy prześledzić jego drogę legislacyjną.

Jednym z celów zaskarżonej ustawy, przedłożonej Prezydentowi RP do podpisu, było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 roku, o sygnaturze akt U 2/14 (OTK ZU 119/11/A/2014), poprzez uregulowanie na poziomie ustawy szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 9 ust. 1 i ust.2 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1, § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 1 i 2 zdanie drugie rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 roku w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz. U. poz. 335) są niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 795), z art. 2 ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W dniu 9 lipca 2015 roku na 96. posiedzeniu Sejmu VII kadencji uchwalono ustawę (druki sejmowe: nr 3409, 3513, 3513-A), którą w tej samej dacie przekazano do rozpatrzenia przez Senat (druk senacki nr 976).

Uchwałą z dnia 24 lipca 2015 roku Senat wprowadził do ustawy poprawki, które dotyczyły art. 42 ustawy o kuratorach sądowych, regulującego kwestię tworzenia w zespołach kuratorskich sekretariatów, oraz daty wejścia w życie zmienionych przepisów. Wersja ustawy z dnia 9 lipca 2015 roku (przed poprawkami Senatu) przewidywała:

- utworzenie odrębnego sekretariatu dla każdego zespołu kuratorskiego, który zgodnie z ust. 3 tego artykułu miał funkcjonować na zasadach ogólnych przewidzianych dla sekretariatów sądowych, z zastrzeżeniem podległości nadzorowi kierownika zespołu w sposób określony ustawą o kuratorach sądowych;
- późniejsze (od dnia 1 stycznia 2016 roku) wejście w życie art. 42 ust. 4 ustawy, który to przepis zawierał delegację dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, ilości etatów pracowników zatrudnionych w sekretariacie zespołu kuratorskiego.

Z kolei poprawiona przez Senat wersja, przyjęta uchwałą Senatu RP z dnia 24 lipca 2015 roku (druk sejmowy nr 3755/VII kadencja), przewidywała:

- obligatoryjne tworzenie odrębnych sekretariatów, tylko wówczas gdy w skład zespołu wchodziło więcej niż 10 kuratorów,
- uchylenie ust. 3,

- późniejsze wejście w życie (od 1 stycznia 2016 r.) art. 1 pkt 3 lit. a ustawy, stanowiącego, iż „[p]rezes sądu rejonowego może utworzyć sekretariat zespołu, a jeżeli w skład zespołu wchodzi więcej, niż dziesięciu kuratorów sądowych, prezes sądu tworzy sekretariat zespołu.”.

Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu, skierował w dniu 31 lipca 2015 roku uchwałę Senatu do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 4 sierpnia 2015 roku wniosła o łączne głosowanie nad poprawkami Senatu i ich przyjęcie (druk sejmowy nr 3771).

Na 98. posiedzeniu Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 roku w ramach rozpatrywania pkt 33. porządku dziennego, przedstawiono sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych. Jak wynika ze stenogramu z posiedzenia Sejmu (str. 256), po przekazaniu informacji, iż Komisja wnosi o przyjęcie poprawek, Marszałek Sejmu zadał pytania: „Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek 1. i 2.?”, „Kto jest przeciw?”, „Kto się wstrzymał?”. Następnie Marszałek Sejmu stwierdził, że głosowało 428 posłów, za było 417, a przeciw – 8, wstrzymało się 3 posłów. Ostatecznie zaś Marszałek podał do wiadomości wynik głosowania, iż Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów, co nie odzwierciedlało rzeczywistego wyniku głosowania, zestawionym z jego przedmiotem (stenogram z 98. Posiedzenia Sejmu, dostępny na str. www.sejm.gov.pl).

W efekcie ustawę, w wersji nieuwzględniającej poprawek Senatu, przekazano w dniu 7 sierpnia 2015 roku Prezydentowi RP do podpisu.

Dla jasności dalszego wywodu warto przytoczyć brzmienie art. 54 ust. 6 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2015 r., poz. 550): „Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania

komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek”. Z kolei ust. 7 tegoż art. 54 stanowi: „Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub 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.”

Wzorcami kontroli w niniejszej sprawie, wskazanymi przez Wnioskodawcę, są: art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazany jako zasadniczy wzorzec kontroli **art. 121 ust. 3 Konstytucji** stanowi, iż „[u]chwałę 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 świetle przedstawionych wyżej faktów, związanych z procedurą uchwalania zaskarżonej ustawy, stwierdzić należy, iż wymóg wynikający z art. 121 ust. 3 Konstytucji został dopełniony, bowiem przeprowadzono głosowanie nad poprawkami Senatu. Zestawienie wyniku głosowania i jego przedmiotu (głosowano za przyjęciem poprawek Senatu) wskazuje, iż większość posłów (417 na 428 głosujących) oddała głos za przyjęciem poprawek. Wyrażona – w takiej formie – wola Sejmu, znalazła aprobatę w następującym stwierdzeniu Prezydenta RP: „Nie ulega jednak wątpliwości, że posłowie w głosowaniu opowiedzieli się za przyjęciem poprawki Senatu.” (zdanie ostatnie na str. 10 uzasadnienia wniosku). Spójne zaś dopełnienie powyższej tezy stanowi stwierdzenie Wnioskodawcy: „Przedstawiony Prezydentowi RP przez Marszałek Sejmu tekst ustawy nie zawiera jednak koniecznych modyfikacji, wynikających z przyjęcia przez Sejm poprawek Senatu, co w moim przekonaniu, stanowi naruszenie etapu procesu ustawodawczego, wynikającego z art. 122 ust. 1 Konstytucji” (akapit 1 str. 11 uzasadnienia wniosku).

Skoro z przytoczonych twierdzeń Wnioskodawcy wynika, iż Sejm przyjął poprawki Senatu, a zatem winny być one uwzględnione w ustawie przedstawionej Prezydentowi do podpisu, to nie znajduje uzasadnienia zarzut Prezydenta RP, iż samo poddanie pod głosowanie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu, a nie wniosku o ich odrzucenie, narusza art. 121 ust. 3 Konstytucji. Jeśli – w ocenie Prezydenta RP – głosowanie nad przyjęciem poprawek było dotknięte konstytucyjną wadą, to nie można jednocześnie uznawać, że Sejm poprawki przyjął i podnosić zarzut nieuwzględnienia ich w tekście ustawy przedstawionej Prezydentowi RP do podpisu. Prowadzi to do wniosku, że obligatoryjny etap procesu legislacyjnego z art. 121 ust. 3 Konstytucji nie został pominięty, albowiem Sejm, przyjmując poprawki, nie uchylił się od obowiązku rozpatrzenia uchwały Senatu.

Pomijając w tym miejscu kwestię pewnej niespójności w argumentacji Wnioskodawcy, należy skoncentrować się na ocenie, czy sama formuła językowa zastosowana przez Marszałka Sejmu stanowi naruszenie art. 121 ust. 3 Konstytucji.

Procedurę, określoną w art. 121 ust. 3 Konstytucji, L. Garlicki opisuje: „W Sejmie przeprowadza się więc tylko jedno głosowanie – o charakterze negatywnym, nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu (lub o odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości). Nie ma natomiast podstaw, by – tak jak to było w okresie noweli kwietniowej – przeprowadzać następnie drugie głosowanie nad wnioskiem o przyjęcie poprawki Senatu.” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, str. 20). Opierając się na przedstawionej interpretacji oraz na przytoczonej wyżej treści ust. 6 art. 54 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzić należy, iż przedmiotem głosowania winno być odrzucenie poprawek Senatu. O takiej, wynikającej z Regulaminu, praktyce świadczy też analiza stenogramów z posiedzeń Sejmu, na których poprawki Senatu poddano pod głosowanie. Bezspornym jest zatem, iż w niniejszej sprawie procedowanie

nad poprawkami Senatu odbyło się w odmiennej formule niż dotychczas stosowana.

W wyroku z dnia 16 lipca 2009 roku, sygn. Kp 4/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 321), czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy.”. Jako wskazówka przy ocenie wagi uchybień proceduralnych może posłużyć też dalsza argumentacja Trybunału Konstytucyjnego, zawarta w powołanym wyżej orzeczeniu: „Podczas dokonywania oceny wagi naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą istotne znaczenie może mieć też częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie itd. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa

i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego” (OTK ZU 112/7/A/2009).

Na gruncie przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, iż posłużenie się przez Marszałka Sejmu odmienną, niż wynika to z przyjętej praktyki i Regulaminu Sejmu, formułą językową nie stanowi uchybienia tej rangi, które mogłoby doprowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności uchwalonej ustawy. Użyte sformułowanie, poprzedzające głosowanie, było zrozumiałe i nie mogło nasuwać wątpliwości w kwestii przedmiotu głosowania. W tym stanie faktycznym, prawnym skutkiem podjęcia uchwały o przyjęciu poprawek Senatu powinno być uwzględnienie ich w treści ustawy przekazanej Prezydentowi do podpisu. Gdyby zatem, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu przedstawił Prezydentowi RP ustawę do podpisu uwzględniającą przyjęcie poprawek Senatu, problem niekonstytucyjności trybu ustawodawczego najprawdopodobniej nie byłby podnoszony.

Także błędne podanie przez Marszałka Sejmu wyników głosowania – „Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów” – mogłoby być potraktowane jako oczywista pomyłka (przejęzyczenie), gdyby przekazana do podpisu przez Prezydenta ustawa odzwierciedlała prawidłowo wynik głosowania w Sejmie.

Dokonując zatem oceny wagi naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą, istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnych wymagań ma niedochowanie trybu przewidzianego w art. 122 ust. 1 Konstytucji. Natomiast omyłki w stosowaniu Regulaminu Sejmu w literalnym brzmieniu, przy procedowaniu nad poprawkami Senatu w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, mają drugorzędne znaczenie, zwłaszcza że mogłyby być konwalidowane w dalszym postępowaniu ustawodawczym.

W konsekwencji, brak jest uzasadnionych podstaw do uznania, że zaskarżona ustawa jest niezgodna z art. 121 ust. 3 Konstytucji.

Wskazany jako drugi samodzielny wzorzec kontroli **art. 122 ust.1 Konstytucji** stanowi, iż „[p]o zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Konstytucji Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.”

Wprawdzie nie został pominięty żaden wcześniejszy obligatoryjny etap procesu ustawodawczego, jednakże przedstawienie przez Marszałka Sejmu Prezydentowi do podpisu ustawy w innej wersji niż uchwalona przez obie izby parlamentu jest dotknięte istotną wadą proceduralną.

„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, *ibidem* str. 3).

W wyroku z dnia 7 lipca 2003 roku o sygnaturze SK 38/01 (OTK ZU 61/6/A/2003, LEX 80204)) Trybunał Konstytucyjny, orzekając w przedmiocie niezgodności pkt 3 obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 października 1997 r. o sprostowaniu treści art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553) - ze, wskazanym jako związkowy wzorzec konstytucyjny art. 122 ust. 1 Konstytucji, stwierdził, że „został naruszony przewidziany w przepisach konstytucyjnych tryb ustawodawczy. Przed wszystkim Marszałek Sejmu - wbrew dyspozycji art. 122 ust. 1 Konstytucji - przekazał Prezydentowi do podpisu inny tekst ustawy, aniżeli uchwalony (...) przez Sejm. Podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jeden z warunków dojścia ustawy do skutku. (...) Bezwzględne przestrzeganie trybu ustawodawczego stanowi gwarancję praworządności, a nadanie obowiązującym

w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję. Znaczenie poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego, określonych przez prawo parlamentarne, podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Nawiązując wielokrotnie do tezy sformułowanej w wyroku z 23 listopada 1993 r. Trybunał podniósł, że 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 (K. 5/93, OTK ZU w 1993 r., cz. II, s. 389, wyrok z 24 czerwca 2002 r., K. 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45). Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania - wykluczone.”.

Podsumowując ten fragment uzasadnienia niniejszego stanowiska, stwierdzić należy, iż proceduralna wada, polegająca na przedstawieniu Prezydentowi RP do podpisu ustawy o innej treści niż uchwalona przez Sejm i Senat, stanowi naruszenie art. 122 ust. 1 Konstytucji o randze przesądzającej o niekonstytucyjności tejże ustawy.

Wskazany wyżej samodzielny wzorzec kontroli powiązany z **art. 7 Konstytucji**, stanowiącym, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz z **art. 95 ust. 1 Konstytucji**, statuującym, iż władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

Z brzmienia art. 7 Konstytucji wynika konstytucyjna zasada legalizmu, zdefiniowana przez W. Sokolewicza jako „stan, w którym po utworzeniu organów władzy publicznej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007 str. 5).

Wynikający z tegoż przepisu obowiązek władzy publicznej (w przedmiotowej sprawie – ustawodawczej) działania na podstawie prawa, oznacza „wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej, przy czym legitymacja ta powinna obejmować co najmniej ustalenie kompetencji organu poprzez określenie zakresu, form i trybu działania”(ibidem str. 8).

Z kolei wymóg działania w granicach prawa oznacza „konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej, aby w swojej działalności ściśle przestrzegały prawa określającego ich zadania i kompetencje, lecz także wszelkich innych przepisów prawnych normujących funkcjonowanie podmiotów prawa publicznego bądź wszelkich podmiotów” (tamże str. 10).

W przedmiotowej sprawie bezspornym jest, iż naruszona została procedura określona w art. 122 ust. 1 Konstytucji oraz doprecyzująca ją regulacja zawarta w art. 56 powołanego wyżej Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU 52/4/1998, LEX 33153) można wyprowadzić wniosek, iż podstawą uznania, że doszło do naruszenia procedury ustawodawczej jest zarówno obraza unormowań konstytucyjnych, jak i zawartych w regulaminach Sejmu i Senatu, czy też ustawach zwykłych. W orzeczeniu tym Trybunał przyjął, że naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Przedstawienie przez Marszałka Sejmu do

podpisu ustawy o innej treści, aniżeli uchwalona przez Sejm w wyniku przyjęcia poprawki Senatu, stanowi naruszenie art. 122 ust. 1 ustawy zasadniczej, a także w art. 56 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, co przesądza o jej niezgodności z art. 7 Konstytucji.

Art. 95 ust. 1 Konstytucji wymienia organy: Sejm i Senat, stanowiące władzę ustawodawczą. Przepis ten nie określa roli każdego z organów władzy ustawodawczej w procesie ustawodawczym. Kwestie te regulują art. 119-122 Konstytucji. Abstrahując od wynikającego z tychże przepisów wniosku, iż „głos Sejmu w procesie legislacyjnym znaczy więcej, ma większy wpływ na ostateczny kształt ustawy niż stanowisko Senatu” (zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013), bezspornym jest, iż żaden z tychże organów na drodze ustawodawczej nie może zostać pominięty, co gwarantuje tenże art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Możliwość wykorzystania powyższej tezy przy ocenie zgodności zaskarżonej ustawy z art. 95 ust. 1 Konstytucji, wymaga ponownego prześledzenia ostatniego etapu procesu legislacyjnego, jaki przeszła zaskarżona ustawa. W dniu 9 lipca 2015 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, do której uchwałą z dnia 24 lipca Senat wniósł poprawki, rekomendowane następnie przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W dniu 5 sierpnia 2015 roku na 98. posiedzeniu Sejmu odbyło się głosowanie nad przyjęciem poprawek i w tym zakresie uzyskano większość głosów, zatem poprawki Senatu zostały przyjęte.

W myśl powołanego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., o sygnaturze P 4/14, „rozpatrzenie poprawek Senatu jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu. Skuteczność uchwały Senatu wnoszącej poprawki, czy też odrzucającej całą ustawę jest uzależniona od przyjęcia przez Sejm”. Jak to wynika z opisaney w niniejszej sprawie procedury legislacyjnej, Sejm poprawki przyjął, zatem uchwała Senatu stała się skuteczna.

Przedstawienie przez Marszałka Sejmu ustawy – w wersji pomijającej poprawki Senatu – spowodowało nieuwzględnienie w procesie ustawodawczym woli izby wyższej parlamentu w postaci nieodrzuconych (przyjętych) poprawek przez Sejm, co zarazem uzasadnia konkluzję, że doszło do naruszenia art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

W oparciu o powyższą argumentację, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego