

Domniemanie przyjęcia poprawki senackiej jako konstytucyjny standard procesu legislacyjnego

Olga Kazalska, *Uniwersytet Warszawski*
ORCID ID: 0000-0002-0476-7191

Streszczenie

W dniu 5 sierpnia 2015 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu poddano pod głosowanie wnioszek o przyjęcie poprawek Senatu do ustawy. Mimo uzyskania bezwzględnej większości głosów za ich przyjęciem, Marszałek Sejmu stwierdziła fakt ich odrzucenia przez Sejm. Wątpliwości co do dochowania wszystkich wymogów trybu ustawodawczego skłoniły Prezydenta do wniesienia sprawy do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny. Należało ustalić czy przyjęta na gruncie Konstytucji z 1997 r. konstrukcja domniemanie przyjęcia poprawki Senatu jest regulacją dotyczącą istotnych elementów procedury prawodawczej, której naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego.

Słowa kluczowe: poprawka Senatu, domniemanie przyjęcia poprawki senackiej, procedura legislacyjna, Sejm, Senat, Prezydent, Trybunał Konstytucyjny

The presumption of adoption of the Senate amendment as a constitutional standard of the legislative process

Abstract

On 5 August 2015, at the plenary sitting of the Sejm, was submitted the motion to adopt the Senate's amendments. Despite obtaining an absolute majority of votes, the Marshal of the Sejm declared their rejection by the Sejm. Doubts regarding the compliance with all the requirements of the legislative procedure prompted the President of the Republic of Poland to bring the case to the Constitutional Tribunal for consideration. It was necessary to determine whether the presumption of adoption of the Senate amendment, adopted in the Constitution of 1997, is a regulation on the essential elements of the legislative procedure, violation of which determines unconstitutionality of the legislative act.

Keywords: Senate amendment, presumption of adoption of the amendment, legislative procedure, Sejm, Senate, President, Constitutional Tribunal

Niniejszy artykuł poświęcony został zagadnieniu konstrukcji domniemania przyjęcia poprawki Senatu, przyjętej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja 1997). Na podstawie art. 121 ust. 3 Konstytucji, 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 (Konstytucja 1997: art. 121 ust. 3).

Podjęmowana problematyka związana jest ściśle z powstałymi w praktyce ustrojowej komplikacjami, które wystąpiły podczas rozpatrywania przez parlament ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (Ustawa 2015b). W dniu 5 sierpnia 2015 r., na posiedzeniu plenarnym Sejmu, poddano pod głosowanie wnioszek o przyjęcie – zamiast o odrzucenie – poprawek Senatu do nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych. Przystępując do głosowania, Marszałek Sejmu odstąpiła od dotychczas używanej formuły słownej podczas rozpatrywania w Sejmie senackich poprawek do ustawy – „Kto z pań i panów posłów jest za odrzuceniem poprawek (...)?” – i zadała pytanie: „Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek (...)?” (Sprawozdanie stenograficzne 2015: s. 256).

W głosowaniu nad tak postawionym przez Marszałek Sejmu pytaniem, bezwzględna większość posłów była „za” (Głosowanie 2015/98: nr 78). Jednakże, po przeprowadzonym głosowaniu, mimo uzyskania bezwzględnej większości głosów za ich przyjęciem, Marszałek Sejmu stwierdziła fakt ich odrzucenia przez Sejm (Sprawozdanie stenograficzne 2015: s. 256). Z uwagi na powyższe, powstaje pytanie, czy posłowie głosowali nad wnioskiem o przyjęcie poprawek Senatu, czy – mając na względzie ugruntowaną praktykę – nad ich odrzuceniem. Ponadto, tekst przekazanej Prezydentowi ustawy nie uwzględniał przedmiotowych poprawek Senatu, stawiając pod znakiem zapytania kwestię prawidłowości interpretacji wyniku głosowania (Ustawa 2015b).

Powstałe na tym tle wątpliwości skłoniły Prezydenta do zwrócenia się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie prawidłowości procedury legislacyjnej z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych (Wniosek 2015). Punktem wyjścia było ustalenie, czy doszło do naruszenia Konstytucji poprzez niewłaściwe sformułowanie pytania, postawionego podczas rozpatrywania w Sejmie senackich poprawek do ustawy. Trybunał Konstytucyjny musiał zatem odpowiedzieć na pytanie, czy konstrukcja domniemania przyjęcia poprawki Senatu jest regulacją dotyczącą istotnych elementów procedury prawodawczej, której naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego.

Można postawić tezę, że mechanizm domniemania przyjęcia poprawki zaproponowanej przez Senat jest istotnym elementem procedury ustawodawczej, którego naruszenie prowadzi do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją badanej regulacji. Stanowi odzwierciedlenie zasady podziału i równowagi władz oraz powierzenia władzy ustawodawczej Sejmowi i Senatowi (Konstytucja 1997: art. 10 i art. 95 ust. 1). Gwarantuje udział obu izb w procesie stanowienia prawa, umożliwiając rozpatrzenie ustawy przez oba organy władzy ustawodawczej. Możliwość odrzucenia przez Sejm prawidłowo zgłoszonych poprawek Senatu, w przypadku uzyskania odpowiedniej, bezwzględnej większości, sankcjonuje przy tym dominującą pozycję Sejmu, jako silniejszej kompetencyjnie izby pierwszej.

W celu zbadania przedmiotowego zagadnienia, prześledzić należy tok procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych (Ustawa 2015b). Analizie poddane zostaną pisemne stanowiska przedstawione przez uczestników postępowania – Prezydenta (Wniosek 2015), Sejmu (Stanowisko Sejmu 2016), Prokuratora Generalnego (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2015; 2017), a także przebieg rozpraw przed Trybunałem Konstytucyjnym (Stenogram 2016; 2017). W ramach konkluzji, omówieniu poddany został wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 4/15 (Wyrok 2017).

Stawiane wyżej tezy zostały zweryfikowane w oparciu o kwerendę biblioteczną oraz materiały źródłowe z przebiegu procesu legislacyjnego nad ustawą z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, dostępne na oficjalnych stronach internetowych Sejmu i Senatu. Analiza uwzględniła także dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podejmujące tematykę badanego zagadnienia, w tym akta procesowe w sprawie Kp 4/15, dostępne w internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Konieczność interwencji ustawodawczej

Nowelizacja ustawy o kuratorach sądowych miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r. o sygnaturze U 2/14 (Wyrok 2014). Orzeczenie zostało wydane na wniosek Krajowej Rady Kuratorów i dotyczyło przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Rozporządzenie 2013).

Trybunał uznał niektóre przepisy rozporządzenia, normujące obowiązki zawodowego kuratora sądowego oraz kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej¹, za niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania” (Wyrok 2014: s. 2). Ustawa powierza kierownikowi zespołu wykonywanie działań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w zakresie działań zespołu, a w tym koordynowanie zadań kuratorów zespołu (Ustawa 2001: art. 41 ust. 1 pkt 1). Tymczasem przepisy rozporządzenia powierzały kierownikowi zespołu kompetencje z zakresu merytorycznego nadzoru nad przebiegiem postępowania wykonawczego, przysługujące organowi wykonawczemu, którym kierownik zespołu nie jest (Wyrok 2014: s. 30).

Kierownika zespołu przydzielono do akceptowania wniosku o zakwalifikowanie skazanego do danej grupy ryzyka bądź zmiany takiej kwalifikacji, akceptowania wniosku o utrzymanie lub zmianę grupy ryzyka na podstawie sprawozdania z przebiegu dozoru, a także kwalifikowania do grupy obniżonego ryzyka osób spełniających przesłanki tzw. grupy podstawowej; umożliwiły kierownikowi określenie innej częstotliwości i formy kontaktu kuratora zawodowego ze skazanym, a także wydawania poleceń co do

¹ Zespoły kuratorskiej służby sądowej tworzone są w sądach rejonowych w celu wykonywania orzeczeń w sprawach karnych oraz w sprawach rodzinnych i nieletnich (Ustawa 2001: art. 39 ust. 1).

bezzwłocznego podjęcia czynności w sprawie dozoru wykonywanego przez kuratora społecznego (Rozporządzenie 2013: par. 9 ust. 4, par. 10 ust. 2, par. 11 ust. 2, par. 15 ust. 1, par. 24 ust. 2). Na kuratora sądowego nałożono natomiast obowiązek przekazywania kierownikowi zespołu sprawozdań z objęcia dozoru, jego przebiegu oraz zakończenia dozoru (Rozporządzenie 2013: par. 9 ust. 1 i 2 oraz par. 25 ust. 1 i 2).

Przyznane kierownikowi zespołu uprawnienia do żądania sprawozdania z objęcia, przebiegu oraz zakończenia dozoru, czy też do akceptowania wniosku o utrzymanie bądź zmianę grupy ryzyka albo zakwalifikowanie skazanego do innej grupy, jak również wskazywania kuratorowi zawodowemu częstotliwości i form kontaktów ze skazanym, nie mieszczą się bowiem w zakresie pojęcia „koordynowania zadań kuratorów zespołu”, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy (Wyrok 2014: s. 29). Tym samym, zakwestionowana regulacja pozostawała w sprzeczności nie tylko z wymogiem hierarchicznej zgodności norm prawnych, ale przede wszystkim z ideą rozporządzenia jako aktu wydawanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznych zmian legislacyjnych, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej efektywne sprawowanie dozoru przez kuratorów sądowych, Trybunał odroczył do dnia 30 czerwca 2015 r. utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne².

Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy mający na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wpłynął do Sejmu w dniu 15 maja 2015 r. z inicjatywy sejmowej Komisji Ustawodawczej (Projekt 2015). Przewidywał przeniesienie na poziom ustawowy materii zakwestionowanych w rozporządzeniu, a więc szczegółowego zakresu wzajemnych obowiązków zawodowego kuratora sądowego i kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej, jednoznacznie przesądzając, że rola i pozycja kierownika w strukturze organizacyjnej służby kuratorskiej wykracza poza zadania czysto organizacyjne i przedstawicielskie.

Projekt stanowił przedmiot prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która zarekomendowała Sejmowi uchwalenie projektu z poprawkami (Sprawozdanie Komisji 2015a; Sprawozdanie Komisji 2015b)³. Podczas III czytania w dniu 9 lipca 2015 r., Sejm uchwalił ustawę zgodnie z wnioskiem komisji – co istotne, ze zdecydowanym poparciem większości sejmowej⁴ (Głosowanie 2015a: nr 15). Ustawa została przekazana do Senatu,

² Należy jednak zauważyć, że z dniem 1 lipca 2015 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego (KKW 1997: art. 2), na mocy której wśród organów postępowania wykonawczego obok sądowego kuratora zawodowego, uwzględniony został także kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej (Ustawa 2015).

³ I czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu komisji w dniu 10 czerwca 2015 r., następnie prace toczyły się w specjalnie powołanej podkomisji. Komisja zarekomendowała Sejmowi przyjęcie zmodyfikowanego projektu (Sprawozdanie Komisji 2015a). Z uwagi na zgłoszenie dwóch poprawek podczas II czytania na 96 posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lipca 2015 r., projekt został ponownie skierowany do komisji, która pozytywnie odniosła się do poprawek jako wychodzącym naprzeciw postulatом środowiska kuratorów sądowych, formułowanym w trakcie prac legislacyjnych (Sprawozdanie Komisji 2015b).

⁴ W głosowaniu wzięło udział 416 posłów, za przyjęciem ustawy głosowało 414 posłów, 2 posłów było przeciwko, żaden poseł nie wstrzymał się od głosu, nie głosowało 44 posłów (Głosowanie 2015a: nr 15).

który na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2015 r. zaproponował wprowadzenie do jej tekstu dwóch poprawek (Uchwała Senatu 2015), co zainicjowało procedurę legislacyjną opartą na zasadach określonych w Regulaminie Sejmu (Regulamin Sejmu 1992).

Uchwałę Senatu zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm, Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały, w celu przedstawienia Sejmowi sprawozdania w przedmiocie odrzucenia lub przyjęcia (wszystkich albo niektórych) poprawek (Regulamin Sejmu 1992: art. 54 ust. 1 i 3). Sprawozdanie komisji jest rozpatrywane następnie przez Sejm, który wysłuchuje sprawozdawcy, a następnie 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 (Regulamin Sejmu 1992: art. 54 ust. 5a i 6). 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 (Regulamin Sejmu 1992: art. 54 ust. 7).

Wobec powyższego, w dniu 31 lipca 2015 r. Marszałek Sejmu skierowała uchwałę Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych do rozpatrzenia przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która zarekomendowała Sejmowi przyjęcie obu senackich poprawek oraz przeprowadzenie nad nimi łącznego głosowania (Sprawozdanie Komisji 2015c). Podczas rozpatrywania na forum Sejmu stanowiska Senatu w dniu 5 sierpnia 2015 r. 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 przyjęcie poprawek Senatu (Sprawozdanie stenograficzne 2015: s. 256).

W głosowaniu udział wzięło 428 posłów, przy czym wymagana większość bezwzględna wyniosła 215, natomiast liczba głosów „za” wyniosła 417 (Głosowanie 2015b: nr 78)⁵. Jednak po zakończeniu głosowania oraz podaniu do wiadomości jego wyników, Marszałek stwierdziła, że Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów (Sprawozdanie stenograficzne 2015: s. 256). Marszałek Sejmu jest zobowiązany do przedstawienia do podpisu Prezydenta uchwalonej przez parlament ustawy (Konstytucja 1997: art. 122 ust. 1), tymczasem tekst ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, potwierdzony urzędowym podpisem Marszałek Sejmu, nie uwzględniał poprawek Senatu.

Konstrukcja domniemanie przyjęcia poprawki Senatu

Ze względu na przebieg procedury ustawodawczej, Prezydent zdecydował się wystąpić w trybie kontroli prewencyjnej z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych (Wniosek

⁵ „Przeciw” było 8 posłów, od głosu wstrzymało się 3 posłów, nie głosowało 32 posłów (Głosowanie 2015b: nr 78).

2015). Należy podkreślić, że wskazane przez wnioskodawcę w *petitum* wniosku zarzuty naruszenia art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji, dotyczyły wyłącznie zgodności przebiegu fragmentu procedury ustawodawczej w Sejmie (po etapie rozpatrzenia poprawek Senatu przez komisję sejmową) z konstytucyjnymi standardami procesu legislacyjnego.

Zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, „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.” Literalne brzmienie przepisu pozwala wyciągnąć wniosek, że aby Sejm mógł odrzucić poszczególne poprawki Senatu, powinien głosować nad ich odrzuceniem. Jeżeli podczas głosowania wymaganej większości głosów zabraknie, propozycję Senatu uzna się za przyjętą. Ani Konstytucja, ani Regulamin Sejmu nie określają terminu na rozpatrzenie przez Sejm poprawki Senatu. W przypadku nieprzeprowadzenia głosowania w Sejmie w tym przedmiocie i zakończenia kadencji Sejmu, uchwaloną ustawę obejmie zasada dyskontynuacji prac parlamentu (nie dojdzie do skutku wobec nieukończenia procedury ustawodawczej).

Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się dotychczas badaniem zarzutu naruszenia przyjętej w art. 121 ust. 3 Konstytucji konstrukcji. Wydaje się jednak, że z dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego wynika konieczność przyjęcia zaproponowanych przez Senat poprawek w razie nieuzyskania odpowiedniej większości głosów w sejmie za ich odrzuceniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „przyjęcie poprawki Senatu z mocy normy konstytucyjnej wiąże się (...) z nieodrzczeniem przez Sejm poprawki senackiej bezwzględną większością głosów”, a więc „na skutek nieuzyskania w głosowaniu odpowiedniej większości dla ich odrzucenia” (Wyrok 1997; tak też: Wyrok 1999, 2002). W wyroku z dnia 20 lipca 2006 r., K 40/05, Trybunał porusza kwestię poprawek senackich, które weszły „do tekstu ustawy w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie wskutek nieodrzczenia przez Sejm poprawek wniesionych przez Senat” (Wyrok 2006; tak też: Wyrok 2007).

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że z art. 121 ust. 3 Konstytucji wynikają „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” (Sarnecki 1999: s. 68-69). „Konsekwencją regulacji konstytucyjnej jest konieczność przeprowadzenia przez Sejm wyłącznie głosowań «negatywnych», tj. za odrzuceniem poprawki senackiej” (Chybalski 2016: s. 515). Dlatego też Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek (Regulamin Sejmu: art. 54 ust. 6). Daje temu wyraz ugruntowana praktyka parlamentarna. Marszałek Sejmu poprzedza głosowanie nad poprawkami Senatu formułą: „Kto z pań i panów posłów jest za odrzuceniem poprawki?”, zaś po zakończeniu głosowania oświadcza: „Stwierdzam, że wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów Sejm przyjął poprawkę Senatu” (Kudej 2002, s. 109; tak też: Garlicki 2001: teza 23).

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" wobec nieuzyskania odpowiedniej liczby głosów (Kudej 2002: s. 109). W celu utrzymania „brzmienia ustawy (jej poszczególnych przepisów), w jakim została pierwotnie uchwalona przez Sejm", należy bezwzględną większością głosów podjąć uchwałę o odrzuceniu senackiej poprawki (Garlicki 2001: teza 24).

„W Sejmie przeprowadza się więc tylko jedno głosowanie (...). Jeżeli zabraknie bezwzględnej większości głosów, to oznacza to niepodjęcie uchwały o odrzuceniu poprawki przez Sejm" (Garlicki 2001: teza 23). Poprawkę uważa się za zaakceptowaną „niejako automatycznie, bez potrzeby podejmowania uchwały o przyjęciu propozycji Senatu. W takim wypadku (...) ustawa nabiera brzmienia, jakie wynika z poprawki Senatu, i w takim kształcie zostaje przedstawiona Prezydentowi" (Garlicki, 2014: s. 229). Nie ma natomiast podstaw, by – tak jak to było w okresie noweli kwietniowej – przeprowadzać następnie drugie głosowanie nad wnioskiem o przyjęcie poprawki Senatu" (Garlicki 2001: teza 23).

Na gruncie tzw. noweli kwietniowej (Ustawa 1989), gdy w Sejmie zabrakło wymaganej większości głosów dla przyjęcia poprawek Senatu lub ich odrzucenia, następowało zatrzymanie prac legislacyjnych i ustawa nie dochodziła do skutku. Ryzyko wystąpienia tzw. pata ustawodawczego wyeliminowała Mała Konstytucja z 1992 r., zgodnie z którą „uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów" (Ustawa konstytucyjna 1992: art. 17 ust. 4). Konstrukcję domniemania przyjęcia poprawek Senatu, a w konsekwencji przeprowadzania tylko jednego głosowania nad ich odrzuceniem, przyjęła następnie Konstytucja z 1997 r. Było to celowe działanie ustrojodawcy, które pozwoliło uniknąć tzw. pata legislacyjnego. Stanowiło też znaczne uproszczenie i przyspieszenie procedury rozpatrywania w Sejmie poprawek Senatu (zob. Kudej 1995: s. 122-123; Kudej 2002: s. 109-110).

Konsekwencje przyjęcia błędnej formuły słownej poprzedzającej głosowanie

Zgodnie z wyjaśnieniami Sejmu, pytanie Marszałek Sejmu poprzedzające głosowanie, dotyczące przyjęcia poprawek Senatu, było następstwem oczywistej omyłki językowej (Stanowisko Sejmu 2016: s. 13). Niemniej jednak, brak jest jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia, że żaden z głosujących nie został wprowadzony w błąd i wszyscy sądzili, że głosują nad wnioskiem o odrzucenie poprawek Senatu. Nie ma możliwości udowodnienia, jakie były intencje poszczególnych posłów, niedopuszczalne byłoby też uznanie, że stanowisko przedstawiciela klubu czy koła przesądza o decyzji zrzeszonych w nich posłów. Dla porządku należy odnotować, że na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie nie został zgłoszony wniosek o reasumpcję głosowania. Powtórzenie głosowania jest możliwe, w sytuacji, gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości

(Regulamin Sejmu: art. 189 ust. 1)⁶.

Konieczne stało się zatem rozstrzygnięcie, czy Sejm głosował w sprawie przyjęcia poprawek Senatu (a jeśli tak – czy naruszył Konstytucję), czy też mimo błędnej formuły głosowanie dotyczyło ich odrzucenia. Zdaniem Prezydenta, efektem przyjęcia nieprawidłowej formuły słownej było przeprowadzenie w Sejmie głosowania, niezgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, nad przyjęciem poprawek Senatu. Znalazło to poparcie w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym „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 (...) postowie, 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 kuratorach sądowych jest niezgodna z art. 121 ust. 3 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji” (Stanowisko Sejmu 2016: s. 13-14).

W omawianej sprawie stanowisko zajął również Prokurator Generalny. W jego opinii, wymóg wynikający z art. 121 ust. 3 został dopełniony, ponieważ przeprowadzono głosowanie nad poprawkami Senatu (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2015: s. 8). Prawnym skutkiem głosowania – zdaniem Prokuratora Generalnego – było podjęcie przez Sejm uchwały o przyjęciu poprawek Senatu, co powinno być uwzględnione w treści ustawy przekazanej Prezydentowi do podpisu. Interesujące jednak, że zdaniem Prokuratora Generalnego, „posłużenie się przez Marszałka Sejmu odmienną, niż wynika to z przyjętej praktyki i Regulaminu Sejmu, formułą językową nie stanowi uchybienia tej rangi, które mogłoby prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności uchwalonej ustawy. Użyte sformułowanie, poprzedzające głosowanie, było zrozumiałe i nie mogło nasuwać wątpliwości w kwestii przedmiotu głosowania” (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2015: s. 11).

Odnosząc się do dorobku Trybunału Konstytucyjnego (Wyrok 2009, Kp 4/08), Prokurator Generalny uznał użyte przez Marszałka Sejmu sformułowanie za drobne naruszenie przepisów proceduralnych o mniejszym ciężarze gatunkowym. Badane uchybienie dotyczy, w jego ocenie, spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego, i jako takie nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2015: s. 10). Prokurator Generalny – inaczej niż Prezydent i Sejm – uznał, że „brak jest uzasadnionych podstaw do uznania, że zaskarżona ustawa jest niezgodna z art. 121 ust. 3 Konstytucji” (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2015: s. 11).

Prokurator Generalny postawił także ciekawą hipotezę, zgodnie z którą gdyby przekazana Prezydentowi przez Marszałka Sejmu ustawa do podpisu „odzwierciedlała prawidłowo wynik głosowania w Sejmie”, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, czyli uwzględniała przyjęcie poprawek Senatu, „problem niekonstytucyjności trybu ustawodawczego

⁶ O dokonaniu reasumpcji głosowania rozstrzyga Sejm, na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów, zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie (Regulamin Sejmu: art. 189 ust. 2 i 3).

najprawdopodobniej nie byłby podnoszony" (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2015: s. 11). Zgadając się z tym przypuszczeniem, zauważyć należy, że w takiej sytuacji Prezydent nie miałby zapewne tak silnych wątpliwości co do interpretacji wyniku głosowania, tj. woli Sejmu poparcia bądź odrzucenia senackich poprawek, które uzasadniłyby złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Zadane przez Marszałka Sejmu pytanie o przyjęcie poprawek korelowałoby z wynikami głosowania oraz tekstem ustawy poświadczonym urzędowym podpisem Marszałka. Zastrzeżenia proceduralne dotyczyłyby jedynie wypowiedzianego przez Marszałka Sejmu sformułowania przed przystąpieniem do głosowania, oraz – po jego przeprowadzeniu – stwierdzenia odrzucenia poprawek. Rzeczywiście, można domniemywać, że w takim wypadku Prezydent uznałby powyższe uchybienia za drobne omyłki, które pozostały bez wpływu na proces legislacyjny. Tymczasem w niniejszej sprawie użyta formuła językowa zdeterminowała wynik głosowania (przyjęcie poprawek), co stoi w zupełniej sprzeczności ze stwierdzeniem przez Marszałka ich odrzucenia, oraz – co ważniejsze – przekazanym Prezydentowi tekstem ustawy, który nie zawierał tych poprawek.

W opinii Prezydenta, Sejmu i Prokuratora Generalnego, zestawienie przedmiotu głosowania i jego wyniku prowadzi do wniosku, że postowie wyrazili wolę przyjęcia poprawek Senatu. Dlatego też, zdaniem Prezydenta stwierdzenie przez Marszałek Sejmu faktu odrzucenia poprawek Senatu w efekcie nieuzyskania wymaganej większości głosów stanowiło poważne naruszenie art. 121 ust. 3 Konstytucji (Wniosek 2015: s. 7). Prokurator Generalny stoi natomiast na stanowisku, że błędne podanie przez Marszałek Sejmu wyników głosowania, tak jak i błędną formułę językową, należy traktować jako oczywiste omyłki o drugorzędnym znaczeniu, które mogą być konwalidowane w dalszych etapach procesu legislacyjnego.

Tym bardziej dziwi, że Prokurator Generalny przedstawił dodatkowe stanowisko, modyfikujące poprzednią opinię w zakresie oceny zgodności zaskarżonej ustawy z art. 121 ust. 3 Konstytucji (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2017: s. 1-2). Stwierdził w nim, że „niewątpliwie głosowanie w przedmiocie poprawek Senatu nie odbyło się w formie głosowania negatywnego, a tym samym czynność prawodawcza została dokonana z naruszeniem art. 121 ust. 3 Konstytucji. Incydentalne odstępianie przez Marszałka Sejmu od zakorzenionej w świadomości postów formuły negatywnej, należy traktować nie tylko jako naruszenie Regulaminu Sejmu, ale także (...) jako niedozwolone odstępstwo od wymogu wynikającego z art. 121 ust. 3 Konstytucji" (Stanowisko Prokuratora Generalnego 2017: s. 3-4). Prokurator Generalny, odступując od dotychczasowych rozważań na temat rangi naruszenia prawa, całkowicie przychylił się do wniosku Prezydenta. Tak istotne uchybienie proceduralne nie może zostać sanowane i stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy.

Nieuwzględnienie w tekście ustawy poprawek Senatu

Naruszenie konstytucyjnej konstrukcji domniemanie przyjęcia poprawki Senatu nie było jedynym przedstawionym we wniosku zarzutem. Prezydent przedstawił Trybuna-

łowi Konstytucyjnemu wątpliwości co do dochowania trybu ustawodawczego określonego w art. 122 ust. 1 Konstytucji. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Konstytucji, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi (Konstytucja 1997: art. 122 ust. 1), potwierdzając, że czyni ona zadość wymogom konstytucyjnym. Marszałek Sejmu ma zatem obowiązek przekazania tekstu ustawy, który został ustalony w wyniku rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu, zaświadczać swoim podpisem, które poprawki zostały odrzucone, a które przyjęte.

Jeśli przyjąć, że postowie w głosowaniu opowiedzieli się za przyjęciem poprawek Senatu, a potwierdzona urzędowym podpisem Marszałek Sejmu ustawa ich nie uwzględnia, to – w opinii Prezydenta – nie jest to ustawa przyjęta w jednym brzmieniu przez Sejm i Senat. Ustawa, jako niezgodna z Konstytucją ze względu na naruszenie trybu ustawodawczego, nie powinna zostać przedstawiona do podpisu w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej, akt ten nie powinien być podpisany przez Prezydenta, który ma za zadanie czuwać nad przestrzeganiem norm ustawy zasadniczej. Podpisanie ustawy oznacza urzędowe stwierdzenie, że została ona należycie, zgodnie z Konstytucją, uchwalona przez parlament (jest to jedyna, ale za to wyraźnie określona, przesłanka podpisania ustawy przez Prezydenta).

Naruszenie przez organ państwowy prawa proceduralnego, i to rangi konstytucyjnej, należy ponadto rozpatrywać w świetle zasady legalizmu. Każdy organ władzy publicznej, nie wyłączając organów stanowiących prawo, jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (Konstytucja 1997: art. 7). W opinii Prezydenta, niedochowanie trybu ustawodawczego – poszanowania konstrukcji domniemania przyjęcia poprawki senackiej oraz obowiązku przedstawienia Prezydentowi tekstu ustawy, ustalonego w wyniku rozpatrzenia przez obie izby parlamentu – stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady praworządności (Wniosek 2015: s. 11-12).

Konstytucja powierza sprawowanie władzy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej Sejmowi i Senatowi (Konstytucja 1997: art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1). Z zasady podziału władz wynika konieczność zapewnienia udziału obu izb parlamentu w dochodzeniu ustawy do skutku. W ocenie Prezydenta, nierozpatrzenie poprawek Senatu przez Sejm w przewidzianym w Konstytucji trybie ograniczyło udział Senatu w realizacji władzy ustawodawczej. Wobec prawidłowo zgłoszonych w uchwale Senatu poprawek, powstał konstytucyjny obowiązek ich rozpatrzenia przez Sejm, a w wypadku ich nieodrzczenia – uwzględnienia zaproponowanych przez Senat zmian w ostatecznym tekście ustawy. Na Marszałku Sejmu ciąży obowiązek przedstawienia Prezydentowi tekstu ustawy w brzmieniu ustalonym przez oba konstytucyjne organy władzy ustawodawczej. Pominięcie poprawek Senatu w przedstawionej do podpisu ustawie było sprzeczne z wolą Sejmu wyrażoną podczas głosowania – i jako takie ograniczyło konstytucyjną rolę Sejmu w procesie prawotwórczym.

Z powyższą interpretacją zgodził się zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny. Wydaje się, że koreluje to także z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym przekazania Prezydentowi do podpisu innego tekstu ustawy, niż uchwalony, wbrew dyspozycji art. 122 ust. 3 Konstytucji.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego

Efekt zainicjowanej przez Prezydenta kontroli prawidłowości procedury legislacyjnej z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2017 r. Trybunał stanął na stanowisku, że ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych jest niezgodna z art. 122 ust. 1 w związku z art. 121 ust. 3 Konstytucji (Wyrok 2017: s. 1).

Niezwykle istotne jest, że Trybunał powołał się w uzasadnieniu na istniejącą w doktrynie prawa konstytucyjnego instytucję domniemanie przyjęcia poprawki Senatu (w razie braku jej odrzucenia przez Sejm), która stanowi istotę obecnej relacji między obiema izbami (Wyrok 2017: teza 47). W konsekwencji należy przeprowadzać tylko jedno głosowanie – o charakterze negatywnym – nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu (lub o odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości). Odzwierciedleniem przyjętej konstrukcji jest tradycyjna formuła słowna, używana przez Marszałka Sejmu: „Stwierdzam, że wobec niez uzyskania bezwzględnej większości głosów Sejm przyjął poprawkę Senatu” (Wyrok 2017: teza 47). Trybunał usankcjonował tym sposobem w swoim orzecznictwie konstrukcję domniemanie przyjęcia poprawki senackiej jako konstytucyjny element procesu ustawodawczego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „prawnym skutkiem podjęcia uchwały o odrzuceniu poprawki Senatu jest utrzymanie brzmienia ustawy, w jakim została pierwotnie uchwalona przez Sejm” (Wyrok 2017: s. 9), czego wyrazem jest określenie daty przyjęcia ustawy przez Sejm w głosowaniu po trzecim czytaniu jako daty uchwalenia ustawy. Konsekwencją „niepodjęcia przez Sejm uchwały o odrzuceniu poprawki Senatu jest natomiast uznanie tej poprawki za przyjętą, tzn. wprowadzenie odpowiedniej modyfikacji do ostatecznego tekstu ustawy. Datą ustawy jest wówczas data posiedzenia Sejmu, na którym głosowano nad poprawkami Senatu” (Wyrok 2017: s. 9). Jak podkreślono w uzasadnieniu, w obu powyższych wypadkach ustawę uznaje się za „uchwaloną” w rozumieniu art. 122 ust. 1 Konstytucji i jako taka zostaje ona przedstawiona do podpisu Prezydentowi (Wyrok 2017: s. 9).

W wyroku podkreślono, że „rozpatrzenie poprawek Senatu (wniosku Senatu o odrzuceniu ustawy w całości) jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu, bez dochowania którego ustawa nie dochodzi do skutku. (...) Dopóki więc Sejm nie zajmie w drodze głosowania stanowiska wobec uchwały Senatu, ustawa nie może przejść do dalszych стадий postępowania legislacyjnego” (Wyrok 2017: s. 8). Rozczarowuje jednak, że w opinii Trybunału „w niniejszej sprawie został dochowany wynikający z art. 121 ust. 3 Konstytucji obowiązek Sejmu rozpatrzenia poprawek wniesionych do ustawy przez Senat. Przebieg procesu legislacyjnego nie pozostawia wątpliwości, że w Sejmie przeprowadzono głosowanie nad poprawkami Senatu. W jego efekcie bezwzględna większość postów, z zachowaniem wymogów co do kworum, oddała głos za przyjęciem poprawek.”

Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w art. 121 ust. 3 Konstytucji ustrojodawca celowo wprowadził zasadę przeprowadzania jednego negatywnego głosowania nad odrzuceniem poprawki Senatu oraz instytucję domniemanie jej przyjęcia w przypad-

ku niezyskania odpowiedniej większości głosów. Jednak nie jest to, w ocenie Trybunału, na tyle istotny element procedury legislacyjnej, że jego ewentualne naruszenie prowadziłoby do uznania niekonstytucyjności badanego aktu prawnego. Zastrzeżeń nie budzi jednak sam fakt przeprowadzenia w Sejmie głosowania nad poprawkami Senatu, lecz kwestia tego, czy było to głosowanie za przyjęciem czy odrzuceniem poprawek Senatu.

Co ważniejsze, należy postawić pytanie o konsekwencje prawne, jakie nastąpiłyby w sytuacji, gdy na postawiony przez Marszałka Sejmu wniosek o przyjęcie poprawek Senatu nie znalazłaby się w Sejmie odpowiednia, bezwzględna większość posłów głosujących „za” ich przyjęciem. Trudno wówczas jednoznacznie interpretować taki wynik głosowania jako wyrażenie woli Sejmu odrzucenia poprawek Senatu. Pewne byłoby jedynie, że w wyniku przeprowadzonego głosowania Sejm nie opowiedział się za ich wprowadzeniem do tekstu ustawy. Nie ma także pewności, czy w takiej sytuacji należałoby przeprowadzić następnie drugie głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu. Nie wiadomo wręcz, czy przeprowadzenie drugiego głosowania byłoby dopuszczalne.

Gdyby jednak doszło do kolejnego głosowania – tym razem nad wnioskiem o odrzucenie poprawek – mogłoby dojść do sytuacji gdy, analogicznie jak w okresie obowiązywania noweli kwietniowej (Ustawa 1989), w Sejmie zabrakłoby wymaganej większości głosów dla odrzucenia przyjęcia poprawek Senatu. Nastąpiłoby zatrzymanie prac legislacyjnych, a ustawa nie doszłaby do skutku. Ponieważ nie trafiłaby do podpisu Prezydenta, nie byłoby możliwości jej zawetowania lub wniesienia do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny (Konstytucja 1997: art. 122 ust. 3 i 5). Można wyprowadzić wniosek, że naruszenie, ugruntowanej w Konstytucji, konstrukcji domniemania przyjęcia senackiej poprawki może prowadzić do powstania licznych wątpliwości co do jego konsekwencji prawnych oraz poważnych komplikacji proceduralnych, w tym wystąpienia tzw. pata ustawodawczego. Uchybienie fundamentalnej zasadzie procedury ustawodawczej powinno prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy. Wyrok Trybunału ustanowił w tym zakresie niebezpieczny precedens, na który będzie można powoływać się w przyszłości.

Zgodnie z uzasadnieniem do wyroku, instytucja tzw. głosowania negatywnego (nad odrzuceniem poprawek Senatu) oparta jest co prawda na wieloletniej praktyce parlamentarnej oraz utrwalonej doktrynie prawa konstytucyjnego. Brzmienie art. 121 ust. 3 Konstytucji nie przesądza jednakże o formule językowej, jaka może być użyta podczas poddawania pod głosowanie poprawek senackich, a tym samym również o formie głosowania. „Zdaniem Trybunału, jeśli jednak dojdzie do innego głosowania – tj. tak jak w rozpatrywanej sprawie, w której posłowie głosowali za przyjęciem poprawek senackich i z takiego głosowania można wywieść, że Sejm nie odrzucił uchwały Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to należy uznać, że skutecznie przeprowadzono głosowanie, o którym mowa w art. 121 ust. 3 Konstytucji” (Wyrok 2017: s. 9).

Trybunał podnosi, że „pierwszorzędne znaczenie na tle art. 121 ust. 3 Konstytucji ma intencja posłów wyrażona w akcie głosowania, nie zaś sama forma głosowania”

(Wyrok 2017: s. 9). „Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynność prawodawcza w postaci interpretacji wyniku przeprowadzonego głosowania została dokonana przez Marszałek Sejmu błędnie” (Wyrok 2017: s. 10). Paradoksalnie jednak, prawdziwa intencja postów była zapewne zgoła inna i przeważająca większość chciała poprawki Senatu odrzucić, głosując „za”. Świadczy o tym chociażby stwierdzenie przez Marszałka Sejmu faktu odrzucenia poprawek oraz niezgłoszenie do końca posiedzenia wniosku o reasumpcję głosowania, a także nieuwzględnienie poprawek w tekście ustawy. Można na tej podstawie domniemywać, że żaden z obecnych na sali postów, w tym 428 biorących udział w głosowaniu (Głosowanie 2015/98: nr 78), nie był świadomy pomyłki Marszałka Sejmu, a tym samym, że głosowanie dotyczyło wniosku o przyjęcie poprawek Senatu.

Jak podaje *Dziennik Gazeta Prawna*, 9 dni po głosowaniu, 14 sierpnia 2015 r., poseł Robert Kropiwnicki, zapytany „o ten przypadek, w pierwszej chwili stwierdził, że to niemożliwe. Szybko jednak ustalił, że rzeczywiście tak wyglądała procedura. Jednak uważa, że nic złego się nie stało. – Ważniejsze niż to, co mówi marszałek, jest to, co postowie mają na kartkach. Znajduje się tam informacja o tym, czego będzie dotyczyło głosowanie, stanowisko klubu etc. – przekonuje Robert Kropiwnicki. Dodaje, że przecież na sejmowej sali panuje harmider, więc nawet nie wszyscy postowie słyszą osobę prowadzącą obrady (...) Innymi słowy, ważna jest intencja postów, a nie to, co faktycznie przegłosowali” (Słowik 2018).

Abstrahując od faktu, że instrukcji poselskich przygotowywanych przez poszczególne kluby i kół nie można traktować jako oficjalne dokumenty formalnie wyrażające wolę większości sejmowej, a co dopiero całego Sejmu, racjonalnie traktując procedurę parlamentarną i działania postów, należy założyć, że, choć niezgodnie z Konstytucją, Sejm poprawki przyjął. Należy bazować na informacjach zawartych w oficjalnych, urzędowych dokumentach Sejmu – sprawozdaniu stenograficznym z posiedzenia Sejmu oraz wynikach głosowania (Sprawozdanie stenograficzne 2015; Głosowanie 2015b: nr 78) – a na ich podstawie, postowie, choć nieświadomie i wbrew własnym intencjom, zagłosowali w większości „za” przyjęciem senackich poprawek do tekstu ustawy.

Tymczasem w opinii Trybunału Konstytucyjnego, sformułowanie użyte przez Marszałek Sejmu podczas poddawania pod głosowanie poprawek Senatu było jasne i jednoznaczne, a gdyby wynik głosowania został odczytany poprawnie, problem niekonstytucyjności ustawy z 9 lipca 2015 r. byłby nieaktualny – Prezydentowi zostałaby bowiem przedstawiona do podpisu ustawa uwzględniająca poprawki Senatu (Wyrok 2017: s. 9). Nie doszło zatem, w ocenie Trybunału, do naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji poprzez poddanie pod głosowanie wniosku o ich przyjęcie. Nie można się zgodzić z tym twierdzeniem. Przywołując słowa prof. Bogumiła Szmulika, „Marszałek nie ma jednak kompetencji do jednoosobowego modyfikowania wyników głosowania.” (Słowik 2015), a podsumowanie głosowania przez Marszałka Sejmu pozostaje bez wpływu na brzmienie przekazanej do podpisu ustawy. Mimo, że Marszałek Sejmu błędnie stwierdził, że Sejm poprawki odrzucił, ustawa powinna odzwierciedlać wolę Sejmu ich przyjęcia i zawierać poprawki.

Jak podkreśla sam Trybunał Konstytucyjny, „wynik głosowania musi jednak bezwzględnie znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznym tekście ustawy. Ustawa musi zawierać przyjęte poprawki i taką wersję Marszałek Sejmu ma obowiązek przekazać Prezydentowi do podpisu” (Wyrok 2017: s. 9). Wobec przyjęcia poprawek senackich, konieczne stało się uwzględnienie ich w treści ustawy. Tymczasem „w niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Marszałek Sejmu, wbrew dyspozycji art. 122 ust. 1 Konstytucji, przekazała Prezydentowi do podpisu inny tekst ustawy aniżeli uchwalony na posiedzeniu Sejmu 5 sierpnia 2015 r.” (Wyrok 2017: s. 10). Ponieważ przedłożony Prezydentowi do podpisu tekst nie zawierał koniecznych modyfikacji wynikających z przyjęcia poprawek Senatu przez posłów, doszło do naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy. Zdaniem Trybunału, jest to „istotne uchybienie proceduralne, gdyż jego konsekwencją jest – wbrew intencjom posłów, których bezwzględna większość opowiedziała się za przyjęciem poprawek Senatu – nieuwzględnienie tych poprawek w tekście ustawy, który został przedłożony Prezydentowi do podpisu” (Wyrok 2017: s. 10).

Z uwagi na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niezgodności całej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych z Konstytucją⁷. Dziwi jednak, że dokonując oceny, czy doszło do naruszenia art. 122 ust. 1 Konstytucji, tj. czy Prezydentowi została przedstawiona do podpisu ustawa inna aniżeli przyjęta w procesie legislacyjnym, wskazał art. 121 ust. 3 Konstytucji jako przepis identyfikujący etap, na którym doszło do uchybienia normom statuowanym przez ustawę zasadniczą.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „ponieważ głosowanie (niezależnie, czy ma charakter negatywny, czy pozytywny) jest elementem procedury opisanej w art. 121 ust. 3 Konstytucji, to w zakresie interpretacji jego wyniku doszło w niniejszej sprawie do naruszenia tego przepisu” (Wyrok 2017: s. 10). Prezydentowi został przekazany do podpisu tekst ustawy, która nie została uchwalona przez Sejm zgodnie z procedurą uregulowaną na gruncie konstytucyjnym „w wyniku błędu Marszałek Sejmu popełnionego na etapie ustalania wyniku głosowania nad poprawkami Senatu” (Wyrok 2017: s. 10-11). Zgodnie z wyrokiem, doszło więc do naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji, ale nie w aspekcie uchybienia konstrukcji domniemania przyjęcia poprawki Senatu, lecz błędnej interpretacji wyniku głosowania. Z tego względu, Trybunał orzekł o niezgodności ustawy z 9 lipca 2015 r. z art. 122 ust. 1 w związku z art. 121 ust. 3 Konstytucji. Błędna interpretacja wyniku głosowania wpłynęła – w jego ocenie – na kolejny etap procesu legislacyjnego, którym jest przedstawienie do podpisu Prezydentowi ustawy, której tekst nie zawierał modyfikacji, prowadzących do naruszenia art. 122 ust. 1 Konstytucji.

⁷ Termin rozpoznania sprawy Kp 4/15 przez Trybunał Konstytucyjny był cztery razy odraczany. Pierwszy termin, w dniu 25 października 2016 r., został odwołany w związku z niestawieniem się na rozprawę przedstawiciela wnioskodawcy. Drugi, wyznaczony na dzień 29 listopada 2016 r. – został odroczony z uwagi na niedyspozycję zdrowotną sędzi-sprawozdawcy. Rozprawa zaplanowana na dzień 28 lutego 2017 r. została odwołana w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego o wyłączenie ze składu orzekającego trzech sędziów Trybunału, natomiast termin rozprawy wyznaczony dzień 11 lipca 2017 r. – w związku z niedyspozycją zdrowotną sędziego oraz urlopami sędziów Trybunału (Materiały prasowe W/W/W). Trybunał orzekł ostatecznie w składzie: Mariusz Muszyński (przewodniczący), Henryk Cioch, Grzegorz Jędrejek, Zbigniew Jędrzejewski, Leon Kieres, Justyn Piskorski, Julia Przyłębska (sprawozdawca), Piotr Pszczółkowski, Małgorzata Pyziak-Szafrnicka, Michał Warciński, Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz, Andrzej Zielonacki.

Nie można się z tym zgodzić. Jak już zostało wyjaśnione wyżej, Marszałek Sejmu, interpretując (poprawnie lub błędnie) wyniki głosowania, nie jest w stanie zmienić wyrażonej w głosowaniu woli Sejmu. Parafrazując słowa Prokuratora Generalnego, przywołane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, gdyby przekazana Prezydentowi przez Marszałka Sejmu ustawa do podpisu odzwierciedlała prawidłowo wynik głosowania w Sejmie, tj. uwzględniała poprawki Senatu, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, problem niekonstytucyjności błędnej interpretacji wyniku głosowania najprawdopodobniej nie byłby podnoszony. Błędne stwierdzenie, że Sejm poprawki odrzucił, mogłoby co najwyżej zostać zakwalifikowane jako drobne uchybienie procedury legislacyjnej i jako takie nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego. Naruszenie to mogłoby zostać konwalidowane podczas kolejnych etapów procesu ustawodawczego. Przykładowo, Marszałek Sejmu mógłby samodzielnie poprawić błędne stwierdzenie, podając prawidłowe podsumowanie głosowania, ewentualnie postowie mogliby złożyć wniosek o reasumpcję głosowania, a co najbardziej oczywiste – przestany Prezydentowi tekst mógłby prawidłowo odzwierciedlać wolę Sejmu.

Trybunał umorzył postępowanie w pozostałym zakresie⁸. Uznał, że nie zachodzi potrzeba analizy i oceny zgodności zakwestionowanej ustawy z zasadą legalizmu (Konstytucja 1997: art. 7), ponieważ cel postępowania został zrealizowany. W swoim orzeczeniu stwierdził ponadto, że kontrola zakwestionowanej ustawy z wyrażoną w art. 95 ust. 1 Konstytucji zasadą podziału władz jest bezprzedmiotowa, ponieważ ani Sejm, ani Senat nie został pominięty w procesie uchwalania ustawy. Trudno się z tym zgodzić. Jeśli złożona Prezydentowi do podpisu ustawa nie uwzględniała przyjętych przez Sejm poprawek Senatu – tekst nie odzwierciedla, prawidłowo wyrażonej, w formie uchwały, woli Senatu, a także woli Sejmu wprowadzenia ich do tekstu ustawy. Konstytucyjny mechanizm domniemanie przyjęcia poprawki Senatu gwarantuje bowiem udział obu izb w procedurze ustawodawczej, a więc w realizacji władzy ustawodawczej.

Podsumowanie

Odnosząc się do postawionej na początku niniejszego artykułu tezy, nie ulega wątpliwości, że domniemanie przyjęcia poprawki zaproponowanej przez Senat jest elementem, określonej w Konstytucji, procedury ustawodawczej. Znalazło to potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2017 r., na tle rozpatrywanej z wniosku Prezydenta sprawy o zbadanie zgodności ustawy z 9 lipca 2015 r. (Wyrok 2017). Trudno zgodzić się jednak z wyrażoną w wyroku opinią, że naruszenie konstrukcji domniemanie przyjęcia senackiej poprawki podczas procesu legislacyjnego nie jest na tyle poważnym uchybieniem art. 121 ust. 3 Konstytucji, by stwierdzić niekonstytucyjność ustawy. Sytuacja taka prowadzić może do powstania

⁸ Orzeczenie zapadło większością głosów, choć zarówno sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka, jak i sędzia Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz zgłosiły zdania odrębne. Nie odnosiły się one jednak do treści orzeczenia, lecz do składu orzekającego, z którego na wniosek Prokuratora Generalnego wyłączono trzech sędziów: Piotra Tuleję, Marka Zubikę i Stanisława Rymara.

licznych wątpliwości co do skuteczności czynności prawodawczych oraz komplikacji proceduralnych, przede wszystkim tzw. pata legislacyjnego.

Trybunał stwierdził, że używana przez Marszałka Sejmu formuła słowna, a w konsekwencji pozytywna bądź negatywna forma głosowania w Sejmie nad poprawkami Senatu, pozostaje bez znaczenia wobec wyrażonej w akcie głosowania intencji postów w stosunku do precyzyjnie i jasno zadanego pytania. Dlatego niezrozumiałe jest, że błędna interpretacja wyniku głosowania przez Marszałka Sejmu została uznana przez Trybunał za istotne uchybienie proceduralne, prowadzące do niezgodności ustawy z art. 121 ust. 3 Konstytucji. Tym bardziej nie można zgodzić się, że konsekwencją stwierdzenia faktu odrzucenia senackich poprawek przez Sejm jest naruszenie art. 122 ust. 1 Konstytucji poprzez przedstawienie tekstu ustawy do podpisu Prezydentowi w innym kształcie aniżeli rzeczywiście uchwalony przez Sejm.

Olga Kazalska – prawnik, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Doktorantka w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie WPiA UW. Główny specjalista w Biurze Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP. Absolwent Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz rządowej aplikacji legislacyjnej. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji. W latach 2012-2018 asystent na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.
Adres e-mail: o.kazalska@gmail.com

Olga Kazalska – lawyer, graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw and current PhD student at the Institute of State and Law Sciences. Chief specialist in the Law and Legal System Office at the Chancellery of the President of the Republic of Poland. A graduate of the Postgraduate Studies in Legislative Issues at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw and the governmental legislative application. A member of the Polish Legislation Society. Assistant at the Faculty of Administration and Social Sciences of the Warsaw University of Technology in 2012-2018.
E-mail: o.kazalska@gmail.com

➔ Bibliografia

- CHYBALSKI Piotr (2014), *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa.
- CHYBALSKI Piotr (2016), *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, w: Marek Safjan, Leszek Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa.
- GARLICKI Leszek (2001), *Komentarz do art. 121 Konstytucji*, w: Leszek Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- GARLICKI Leszek (2014), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
- GŁOSOWANIE (2015a) nr 15 na 96. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 lipca 2015r., System Informacyjny Sejmu.
- GŁOSOWANIE (2015b) nr 78 na 98. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015r., System Informacyjny Sejmu.

- KKW (1997), *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, z późn. zm.).
- KONSTYTUCJA (1997) Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.).
- KUDEJ Marcin (1995), *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice.
- KUDEJ Marcin (2002), *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa.
- PROJEKT (2015) ustawy z dnia 14 maja 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk sejmowy nr 3409, System Informacyjny Sejmu.
- REGULAMIN SENATU (2015), *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych*, druk sejmowy nr 3755.
- REGULAMIN SEJMU (1992), *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2002 r. poz. 32, z późn. zm.).
- REPEŁ Józef (1988), Art. 95, w: Jan Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław.
- ROZPORZĄDZENIE (2013) 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).
- SARNECKI Paweł (1999), *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa.
- SŁOWIK Patryk (2015), *Sejm przez pomyłkę przegłosował złą ustawę. Konstytucjonaliści są w szoku*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/888499.sejm-przez-pomylke-przeglosowal-zla-ustawe-konstytucjonalisci-sa-w-szoku.html?test_login-prod. (14.08.2015)
- SPRAWOZDANIE KOMISJI (2015a) Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2015 r. o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk sejmowy nr 3513, System Informacyjny Sejmu.
- SPRAWOZDANIE KOMISJI (2015b) Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 8 lipca 2015 r. o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk sejmowy nr 3513-A, System Informacyjny Sejmu.
- SPRAWOZDANIE KOMISJI (2015c) Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 4 sierpnia 2015 r. o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk sejmowy nr 3771, System Informacyjny Sejmu.
- SPRAWOZDANIE STENOGRAFICZNE (2015) z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015 r., System Informacyjny Sejmu.
- STANOWISKO PROKURATORA GENERALNEGO (2015) w sprawie Kp 4/15, z dnia 4 listopada 2015 r., Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- STANOWISKO PROKURATORA GENERALNEGO (2017) w sprawie Kp 4/15, z dnia 24 marca 2017 r., Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- STANOWISKO SEJMU (2016) Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Kp 4/15, z dnia 22 lutego 2016 r., Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- STENOGRAM (2016) rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 25 października 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 4/15, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- STENOGRAM (2017) rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 5 października 2017 r. w sprawie o sygn. Kp 4/15, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- UCHWAŁA SENATU (2015) Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, z dnia 28 lipca 2015 r., druk sejmowy nr 3755, System Informacyjny Sejmu.

- USTAWA KONSTYTUCYJNA (1992) o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. nr 84, poz. 426).
- USTAWA (1989) o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. poz. 101).
- USTAWA (2001) o kuratorach sądowych, z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014).
- USTAWA (2015a) o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, z dnia 20 lutego 2015r. (Dz. U. poz. 396).
- USTAWA (2015b) o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, z dnia 9 lipca 2015 r.
- USTAWA (2016) o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z dnia 30 listopada 2016 r. (Dz. U. poz. 2072).
- WNIOSEK (2015) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie Kp 4/15, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (1997) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (1999) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (2002) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (2006) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (2007) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (2009) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (2014) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt U 2/14, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- WYROK (2017) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.