

72/A/2017

**WYROK**

z dnia 5 października 2017 r.

**Sygn. akt Kp 4/15\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mariusz Muszyński – przewodniczący  
Henryk Cioch  
Grzegorz Jędrejek  
Zbigniew Jędrzejewski  
Leon Kieres  
Justyn Piskorski  
Julia Przyłębska – sprawozdawca  
Piotr Pszczółkowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Michał Warciński  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Zielenacki,

protokolant: Grażyna Szalygo, Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 25 października 2016 r. i 5 października 2017 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych z art. 121 ust. 3 oraz art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji,

**o r z e k a:**

**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 Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto **p o s t a n a w i a:**

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

**UZASADNIENIE**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 października 2017 r. w M.P. poz. 938.

## I

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

1.1. Zarzut sformułowany we wniosku dotyczy naruszenia konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej w zakresie trybu rozpatrzenia przez Sejm poprawek senackich wniesionych do ustawy z 9 lipca 2015 r. Analizując przebieg prac legislacyjnych, Prezydent wskazał na błędną formułę językową poddania pod głosowanie poprawek Senatu (Marszałek Sejmu poddała pod głosowanie przyjęcie poprawek Senatu, zamiast ich odrzucenie) oraz na błędną interpretację wyniku głosowania (Marszałek Sejmu stwierdziła, że Sejm odrzucił poprawki bezwzględną większością głosów, podczas gdy bezwzględna większość posłów opowiedziała się – zgodnie z formułą, jaką posłużyła się Marszałek Sejmu podczas głosowania – za ich przyjęciem). W efekcie w przedstawionym Prezydentowi do podpisu tekście ustawy z 9 lipca 2015 r. nie zostały uwzględnione przyjęte przez Sejm poprawki senackie.

1.2. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji, Prezydent wskazał, powoławszy się na poglądy wyrażone w doktrynie, a także w orzecznictwie Trybunału, że przepis ten zakłada jedno głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu oraz wynika z niego domniemanie przyjęcia z mocy prawa propozycji Senatu w razie nieuzyskania odpowiedniej większości. Naruszenie powołanej normy konstytucyjnej polega w związku z tym, w ocenie Wnioskodawcy, na posłużeniu się przez Marszałek Sejmu nieprawidłową formułą słowną i przeprowadzeniu głosowania nad przyjęciem poprawek Senatu (podczas gdy Sejm powinien głosować jedynie nad wnioskiem o odrzucenie poprawek Senatu) oraz, po zakończeniu głosowania, stwierdzeniu ich odrzucenia, mimo uzyskania bezwzględnej większości głosów oddanych za ich przyjęciem. Powyższe narusza ponadto, zdaniem Prezydenta, art. 54 ust. 6 i 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu) oraz „ugruntowaną praktykę parlamentarną” (uzasadnienie wniosku, s. 8). Przedstawienie Prezydentowi do podpisu ustawy, której brzmienie nie uwzględnia przyjętych przez Sejm poprawek Senatu, narusza także art. 56 regulaminu Sejmu, który wynika z normy wyrażonej w art. 122 ust. 1 Konstytucji i ją doprecyzowuje.

1.3. Motywując zarzut naruszenia art. 122 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca podkreślił rolę Prezydenta w procesie ustawodawczym i wskazał, że swoim podpisem pod ustawą przekazaną mu przez Marszałka Sejmu potwierdza zgodność brzmienia ustawy z uchwalonym przez Sejm i Senat jej oryginalnym tekstem. Konstytucyjną przesłanką podpisania ustawy przez Prezydenta jest jej należyte, zgodne z Konstytucją uchwalenie przez parlament. W wypadku zakwestionowanej ustawy z 9 lipca 2015 r. przedstawiony Prezydentowi do podpisu tekst nie zawiera koniecznych modyfikacji, wynikających z przyjęcia przez Sejm poprawek Senatu. W ocenie Prezydenta, w konsekwencji ustawa z 9 lipca 2015 r. nie powinna zostać przedstawiona mu do podpisu w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie została prawidłowo przyjęta przez Sejm i Senat. Prawną bowiem konsekwencją zaakceptowania przez Sejm poprawek Senatu jest wprowadzenie do tekstu ustawy zmian przyjętych przez Senat, a następnie zaakceptowanych przez Sejm.

1.4. Jako wzorce związkowe Prezydent wskazał art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

W jego ocenie, naruszenie prawa proceduralnego przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego należy rozpatrywać w świetle zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji, a więc zasady legalizmu, której jednym z aspektów jest konieczność stanowienia norm obowiązującego prawa w trybie określonym Konstytucją. Prezydent podkreślił, że już sam sposób przeprowadzenia głosowania w sprawie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu stanowi naruszenie trybu postępowania legislacyjnego. Naruszenie konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego zyskuje szczególny wymiar w wypadku stwierdzenia, że Sejm poprawki odrzucił, podczas gdy bezwzględna większość posłów opowiedziała się za ich przyjęciem. W ocenie Prezydenta, stanowi to naruszenie procedury ustawodawczej określonej w art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 Konstytucji, a także art. 54 ust. 6 i 7 oraz art. 56 regulaminu Sejmu.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. W ocenie Prezydenta, ze względu na nierozpatrzenie poprawek Senatu przez Sejm w trybie przewidzianym w art. 121 ust. 3 Konstytucji został ograniczony 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. Wnioskodawca konkludował, że w wyniku pominięcia w przedstawionej Prezydentowi do podpisu ustawie przyjętych przez Sejm poprawek Senatu zostały naruszone kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu, wynikające z art. 95 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 4 listopada 2015 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o stwierdzenie, że ustawa z 9 lipca 2015 r. jest niezgodna z art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodna z art. 121 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Prokurator przedstawił szczegółowo przebieg prac legislacyjnych w zakresie kwestionowanym we wniosku. W tym świetle, w jego ocenie, został dopełniony wymóg wynikający z art. 121 ust. 3 Konstytucji, gdyż przeprowadzono głosowanie nad poprawkami Senatu. Również z twierdzeń Wnioskodawcy wynika, że Sejm przyjął poprawki Senatu i powinny być one uwzględnione w ustawie przedstawionej Prezydentowi do podpisu. Zdaniem Prokuratora, nie ma zatem uzasadnienia zarzut, że samo poddanie pod głosowanie wniosku o przyjęcie poprawek Senatu, a nie wniosku o ich odrzucenie, narusza art. 121 ust. 3 Konstytucji. Obligatoryjny etap postępowania legislacyjnego, o którym mowa w tym przepisie, nie został bowiem pominięty, gdyż Sejm, przyjmując poprawki, nie uchylił się od obowiązku rozpatrzenia uchwały Senatu.

Prokurator wskazał ponadto, że art. 121 ust. 3 Konstytucji nie narusza również formuła językowa zastosowana przez Marszałek Sejmu. Opierając się na poglądach wyrażonych w doktrynie oraz treści art. 54 ust. 6 regulaminu Sejmu, stwierdził, że przedmiotem głosowania winno być odrzucenie poprawek Senatu. Bezsporne jest zatem, że w niniejszej sprawie procedowanie nad poprawkami Senatu odbyło się w odmiennej formule, niż dotychczas stosowana. Jednakże, powołując się na orzecznictwo Trybunału, Prokurator ocenił, że posłużenie się inną formułą językową przez Marszałek Sejmu nie stanowi uchybienia tej rangi, które mogłoby doprowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności uchwalonej ustawy. Użyte sformułowanie było bowiem zrozumiałe i nie mogło nasuwać wątpliwości w kwestii przedmiotu głosowania. Prawnym skutkiem podjęcia uchwały o przyjęciu poprawek Senatu powinno być ich uwzględnienie w treści ustawy przekazanej

Prezydentowi do podpisu. Gdyby tak się stało, problem niekonstytucyjności trybu ustawodawczego, zdaniem Prokuratora, najprawdopodobniej nie byłby podnoszony.

W konsekwencji Prokurator uznał, że brak jest uzasadnionych podstaw do uznania, że ustawa z 9 lipca 2015 r. jest niezgodna z art. 121 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnych wymagań ma natomiast, w ocenie Prokuratora, niedochowanie trybu przewidzianego w art. 122 ust. 1 Konstytucji. Pomimo iż nie został pominięty żaden wcześniejszy obligatoryjny etap procesu ustawodawczego, to przedstawienie Prezydentowi do podpisu ustawy w innej wersji niż uchwalona przez obie izby parlamentu jest dotknięte istotną wadą proceduralną, co znajduje potwierdzenie w powołanym przez Prokuratora orzecznictwie Trybunału. Prokurator skonkludował, że jest to naruszenie o randze przesądzającej o niekonstytucyjności ustawy z 9 lipca 2015 r.

2.3. Odnosząc się do wskazanego jako wzorzec związkowy art. 7 Konstytucji, Prokurator wskazał, że bezsporne jest naruszenie procedury określonej w art. 122 ust. 1 Konstytucji oraz precyzującej ją regulacji zawartej w art. 56 regulaminu Sejmu. Naruszenie elementów procedury, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, 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.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 95 ust. 1 Konstytucji, Prokurator stwierdził, że przedstawienie przez Marszałek Sejmu do podpisu Prezydentowi ustawy w wersji pomijającej poprawki Senatu spowodowało nieuwzględnienie w procesie ustawodawczym woli izby wyższej parlamentu w postaci nieodrzuconych (przyjętych) poprawek, co czyni ów zarzut zasadnym.

3. W piśmie z 22 lutego 2017 r. w imieniu Sejmu jego Marszałek wniósł o stwierdzenie, że ustawa z 9 lipca 2015 r. jest niezgodna z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

3.1. W uzasadnieniu Marszałek Sejmu, powołując się na poglądy przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, wskazał, że ugruntowanym i powszechnie akceptowanym ustaleniem dotyczącym obowiązującego stanu prawnego jest istnienie konstytucyjnego wymogu głosowania przez posłów jedynie w sprawie odrzucenia poprawek Senatu. Głosowanie takie powinno być poprzedzone negatywną formułą. Wynik głosowania może przynieść rozstrzygnięcie afirmatywne (przyjęcie poprawek), jeśli liczba głosów oddanych za odrzuceniem poprawek nie pozwoli stwierdzić, że nastąpiło ich odrzucenie.

W ocenie Marszałka Sejmu, bezsporną okolicznością faktyczną jest sformułowanie przez Marszałka Sejmu podczas poddawania poprawek Senatu pod głosowanie na posiedzeniu Sejmu pytania o to, kto spośród posłów „jest za przyjęciem poprawek”. Okoliczność ta ma bezpośrednie znaczenie dla oceny, czy Sejm, głosując w sprawie przyjęcia poprawek Senatu, naruszył Konstytucję, czy też obarczona błędem formuła ogłoszona 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 głosowania – odrzucenia poprawek Senatu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, okoliczności towarzyszące przeprowadzeniu głosowania wskazują na to, że poprzedzające głosowanie pytanie Marszałka Sejmu o przyjęcie poprawek Senatu było następstwem oczywistej omyłki językowej. Na poparcie tego twierdzenia Marszałek Sejmu przytoczył treść art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym komisje

po rozpatrzeniu uchwały Senatu przedkładają Sejmowi sprawozdanie z wnioskiem o odrzucenie lub przyjęcie poprawek senackich, jak i brzmienie sprawozdania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która rekomendowała Sejmowi przyjęcie poprawek Senatu. Nie stanowi to jednak, w ocenie Marszałka Sejmu, podstawy do stwierdzenia, że 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. W konsekwencji Marszałek Sejmu przyjął, że przedmiot, a następnie także rezultat głosowania, nie może być rekonstruowany inaczej niż z uwzględnieniem brzmienia poprzedzającej to głosowanie formuły. W tym świetle przyjął, że posłowie przyjęli poprawki Senatu do ustawy z 9 lipca 2015 r., w związku z czym kontrolowana w niniejszej sprawie czynność prawodawcza została dokonana z naruszeniem art. 121 ust. 3 Konstytucji.

3.2. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że odczytany przez Marszałka Sejmu rezultat głosowania – odrzucenie poprawek Senatu – był nieadekwatny do przedmiotu głosowania sprecyzowanego przed jego przeprowadzeniem. Ewentualne spuentowanie wyniku głosowania w sposób zgodny z intencjami posłów, z uwagi na brak możliwości zrekonstruowania w sposób pewny tych intencji, a przede wszystkim ze względu na brak stosownej podstawy prawnej, nie może być, zdaniem Marszałka Sejmu, uznane za czynność sanującą nieprawidłowe określenie przedmiotu głosowania przed przystąpieniem do niego przez posłów.

3.3. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu wyjaśnił, że konsekwencją rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu niezgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, jest niezgodność ustawy z 9 lipca 2015 r. także z powołanymi wyżej wzorcami kontroli.

4. W piśmie z 23 października 2015 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji, działający na podstawie upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, poinformował, że Rada Ministrów nie zgłasza swojego udziału w postępowaniu w rozpatrywanej sprawie.

5. W piśmie z 24 marca 2017 r. Prokurator zmodyfikował swoje stanowisko wyrażone w piśmie z 4 listopada 2015 r. w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie, że ustawa z 9 lipca 2015 r. jest niezgodna z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 w związku z art. 7 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że modyfikacja dotyczy oceny zgodności zakwestionowanej ustawy z wzorcem kontroli z art. 121 ust. 3 Konstytucji. Prokurator zwrócił uwagę, że głosowanie w przedmiocie poprawek Senatu do ustawy z 9 lipca 2015 r. nie odbyło się w formie głosowania negatywnego, jak stanowi art. 121 ust. 3 Konstytucji, a tym samym czynność prawodawcza została dokonana z naruszeniem tego przepisu.

## II

Na rozprawę 25 października 2016 r. nie stawili się przedstawiciel Wnioskodawcy ani pozostali uczestnicy postępowania. W związku z niestawiennictwem przedstawiciela Wnioskodawcy Trybunał postanowił odroczyć rozprawę.

Na rozprawę 5 października 2017 r. stawili się przedstawiciel Wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

#### 1. Podstawa prawna postępowania przed Trybunałem.

3 stycznia 2017 r. weszła w życie (za wyjątkiem kilku przepisów, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia oraz kilkunastu, które wejdą w życie 1 stycznia 2018 r.) ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK lub ustawa o organizacji TK). Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uoTK stosuje się przepisy tej ustawy.

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) z 27 sierpnia 2015 r. zastosowanie znajdują przepisy uoTK.

#### 2. Przedmiot wniosku i wzorce kontroli. Problem konstytucyjny.

Prezydent we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego uczynił przedmiotem kontroli ustawę z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (dalej: ustawa z 9 lipca 2015 r.). Zarzucił jej niezgodność z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 Konstytucji. Jako wzorce związkowe wskazał art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Z analizy zarzutów sformułowanych we wniosku wynika, że istotą rozpatrywanej sprawy nie jest merytoryczna ocena przepisów ustawy z 9 lipca 2015 r., lecz skontrolowanie prawidłowości procedury legislacyjnej z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 68 uoTK, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ma – poza kompetencją w zakresie badania treści takiego aktu – także kompetencję w zakresie kontroli dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania.

Podstawowy zarzut Prezydenta dotyczy nieprawidłowości na etapie procesu legislacyjnego opisanego w art. 121 ust. 3 Konstytucji, to jest podczas rozpatrywania przez Sejm poprawek do ustawy z 9 lipca 2015 r. zaproponowanych w uchwale Senatu. Prezydent zakwestionował użyte przez Marszałek Sejmu sformułowanie językowe, jakim posłużyła się, poddając poprawki pod głosowanie, oraz prawidłowość interpretacji wyniku głosowania. Konsekwencją tych uchybień jest przedstawienie Prezydentowi do podpisu tekstu ustawy w innym kształcie aniżeli rzeczywiście uchwalony przez Sejm, co, w ocenie Wnioskodawcy, narusza art. 122 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się zatem do konieczności ustalenia przez Trybunał, z jakich powodów ustawa przedstawiona Prezydentowi do podpisu na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji została uchwalona z naruszeniem procesu legislacyjnego. Ocena, czy doszło do naruszenia art. 122 ust. 1 Konstytucji, tj. czy Prezydentowi została przedstawiona do podpisu ustawa inna aniżeli przyjęta w procesie legislacyjnym, nie jest możliwa wyłącznie w odniesieniu do tego wzorca kontroli, gdyż jest on zbyt ogólny. Konieczne jest bowiem wskazanie, na którym konkretnie etapie procedury ustawodawczej mogło dojść do naruszenia Konstytucji. W związku z tym, zdaniem Trybunału, powołane we wniosku wzorce kontroli powinny pozostawać ze sobą w związku. A zatem Trybunał dokonał analizy niniejszej sprawy przez pryzmat art. 122 ust. 1 w związku z art. 121 ust. 3 Konstytucji.

3. Przebieg prac legislacyjnych nad ustawą z 9 lipca 2015 r. w kwestionowanym zakresie.

Jednym z celów ustawy z 9 lipca 2015 r. było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2014 r. w sprawie o sygn. U 2/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 119), w którym Trybunał orzekł, że niektóre przepisy 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) są niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795), z art. 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90 poz. 557, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ze względu na przekroczenie granic ustawowego upoważnienia i uregulowanie w akcie wykonawczym kwestii, które powinny znaleźć się w ustawie. Na 96. posiedzeniu Sejmu VII kadencji 9 lipca 2015 r. uchwalono ustawę (druki sejmowe: nr 3409, 3513, 3513-A), którą tego samego dnia przekazano do rozpatrzenia przez Senat (druk senacki nr 976/VIII kadencja).

Uchwałą z 24 lipca 2015 r. Senat wprowadził do ustawy z 9 lipca 2015 r. 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 9 lipca 2015 r. (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 1 stycznia 2016 r.) wejście w życie art. 42 ust. 4 ustawy, który to przepis zawierał delegację dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, liczby etatów pracowników zatrudnionych w sekretariacie zespołu kuratorskiego.

Z kolei poprawiona przez Senat wersja, przyjęta uchwałą Senatu z 24 lipca 2015 r. (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 prezes sądu rejonowego może utworzyć sekretariat zespołu, a jeżeli w skład zespołu wchodzi więcej niż dziesięciu kuratorów sądowych, prezes sądu rejonowego tworzy sekretariat zespołu.

Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 54 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), skierowała 31 lipca 2015 r. uchwałą Senatu do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która po jej rozpatrzeniu na posiedzeniu 4 sierpnia 2015 r. wniosła o łączne głosowanie nad poprawkami Senatu i ich przyjęcie (druk sejmowy nr 3771).

Na 98. posiedzeniu Sejmu 5 sierpnia 2015 r., 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 sprawozdania z posiedzenia Sejmu (s. 256), po przekazaniu informacji, iż komisja wnosi o przyjęcie poprawek, Marszałek Sejmu zadała pytania: „Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem poprawek 1. i 2.?”, „Kto jest przeciw?”, „Kto się wstrzymał?”. Następnie Marszałek Sejmu stwierdziła, że głosowało 428 posłów, za było 417 posłów, przeciw 8 posłów, a wstrzymało się 3 posłów. Ostatecznie zaś Marszałek podała do wiadomości wynik głosowania, iż Sejm odrzucił poprawki bezwzględnią większością głosów, co nie

odzwierciedlało rzeczywistego wyniku głosowania, zestawionego z jego przedmiotem (Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 r. [drugi dzień obrad]).

W konsekwencji ustawę z 9 lipca 2015 r., w wersji nieuwzględniającej poprawek Senatu, przekazano 7 sierpnia 2015 r. Prezydentowi do podpisu, który na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.

#### 4. Analiza zgodności.

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

4.1.1. Art. 121 ust. 3 Konstytucji stanowi, że 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. Rozpatrzenie poprawek Senatu (wniosku Senatu o odrzucenie ustawy w całości) jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu, bez dochowania którego ustawa nie dochodzi do skutku. W sensie proceduralnym nad dochowaniem powyższego obowiązku winien czuwać Marszałek Sejmu (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 121 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 16). Dopóki więc Sejm nie zajmie w drodze głosowania stanowiska wobec uchwały Senatu, ustawa nie może przejść do dalszych stadiów postępowania legislacyjnego. W odniesieniu do poprawek zaproponowanych przez Senat, przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm są wyłącznie te poprawki, nie zaś ustawa w całości; art. 121 ust. 3 Konstytucji nie przewiduje ponownego uchwalania ustawy przez Sejm, a tylko przyjmowanie bądź odrzucanie poprawek. Niedopuszczalne jest ponadto zgłaszanie na tym etapie nowych poprawek czy uzupełnień do ustawy. Nie ma też możliwości zmiany treści poprawek Senatu (zob. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; L. Garlicki, *op. cit.*).

Szczegółową procedurę rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu określają ogólne konstytucyjne zasady procedowania tej izby oraz przepisy regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 54 ust. 1 regulaminu Sejmu, uchwałę Senatu zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzucającą ustawę w całości Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały. Komisje po rozpatrzeniu uchwały Senatu przedkładają Sejmowi sprawozdanie. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości (art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu). 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 (art. 54 ust. 6 regulaminu Sejmu).

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że istotą obecnej relacji między izbami jest istnienie domniemania przyjęcia poprawki Senatu, chyba że Sejm dokona jej odrzucenia (zob. L. Garlicki, *op. cit.*). L. Garlicki wskazuje przy tym na tradycyjną formułę używaną przez Marszałka Sejmu: „Stwierdzam, że wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów Sejm przyjął poprawkę Senatu”. W związku z tym na podstawie art. 121 ust. 3 Konstytucji w Sejmie przeprowadza się tylko jedno głosowanie – o charakterze negatywnym – nad wnioskiem o odrzucenie poprawki Senatu (lub o odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości). Nie przeprowadza się następnie drugiego głosowania nad wnioskiem o przyjęcie poprawki (zob. L. Garlicki, *op. cit.*; P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 285;



P. Chybalski, komentarz do art. 121 Konstytucji [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). Prawnym skutkiem podjęcia uchwały o odrzuceniu poprawki Senatu jest utrzymanie brzmienia ustawy, w jakim została pierwotnie uchwalona przez Sejm. Wyrazem tego jest przyjmowana data ustawy, będąca datą przyjęcia jej przez Sejm w głosowaniu po trzecim czytaniu. Prawnym skutkiem 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. W obu powyższych wypadkach ustawę uznaje się za „uchwaloną” w rozumieniu art. 122 ust. 1 Konstytucji i przedstawia się ją Prezydentowi do podpisu.

4.1.2. W ocenie Trybunału, nie ulega wątpliwości, że 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 posłów, z zachowaniem wymogów co do kworum, oddała głos za przyjęciem poprawek. Powyższa konkluzja znajduje też wyraz w treści uzasadnienia wniosku, w którym Prezydent wprost stwierdza, że posłowie w głosowaniu opowiedzieli się za przyjęciem poprawek Senatu (s. 10 uzasadnienia wniosku) oraz że ustawa przedłożona Prezydentowi do podpisu nie zawiera koniecznych modyfikacji wynikających z przyjęcia poprawek Senatu (s. 11 uzasadnienia wniosku). A zatem nie został pominięty przez Sejm ten etap procesu legislacyjnego.

W niniejszej sprawie na tle art. 121 ust. 3 Konstytucji zaistniały dwa inne problemy: po pierwsze, dopuszczalność posłużenia się przez Marszałek Sejmu zastosowaną formułą językową podczas poddawania poprawek Senatu pod głosowanie, po drugie, konsekwencje błędnej interpretacji wyniku głosowania.

W ocenie Trybunału, podstawowy zarzut sformułowany we wniosku, dotyczący naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji przez posłużenie się przez Marszałek Sejmu niedopuszczalną – w ocenie Wnioskodawcy – formułą językową podczas poddawania pod głosowanie poprawek Senatu, nie zasługuje na uwzględnienie. Nie można bowiem przyjąć, że powołany przepis bezwzględnie przesądza o formule językowej, jaka może być użyta podczas poddawania pod głosowanie poprawek senackich. Na uwagę w tym kontekście zasługuje wskazana w stanowisku Prokuratora Generalnego okoliczność, że użyte przez Marszałek Sejmu sformułowanie 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. Z praktyki parlamentarnej, jak i z poglądów wyrażonych w doktrynie wynika, że Sejm, rozpatrując poprawki Senatu, głosuje nad ich odrzuceniem. 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. W takim wypadku 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.

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

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na treść art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu. Regulamin Sejmu nie stanowi wprawdzie wzorca kontroli ani za pomocą jego przepisów nie

można interpretować Konstytucji, jednakże powołany przepis dopuszcza pośrednio dwie formuły głosowania. Na jego podstawie bowiem komisje przedstawiają wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości. Natomiast ustęp 6 tego przepisu wskazuje już wyłącznie, że 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.

4.1.3. Uznanie dopuszczalności przeprowadzenia „głosowania pozytywnego” nad poprawkami Senatu nie przesądza jednak, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia trybu ustawodawczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynność prawodawcza w postaci interpretacji wyniku przeprowadzonego głosowania została dokonana przez Marszałek Sejmu błędnie. 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. 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.

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

Konsekwencją naruszenia art. 121 ust. 3 Konstytucji w aspekcie błędnej interpretacji wyniku głosowania jest naruszenie art. 122 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Konstytucji Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi. Norma konstytucyjna została powtórzona w art. 56 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym 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 podjęcia uchwały przez Senat, przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61), podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jeden z warunków dojścia ustawy do skutku. W sprawie o sygn. SK 38/01 do uchybienia doszło w Kancelarii Sejmu na etapie prac nad tekstem uchwalonej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: k.k.), w toku korygowania usterek o charakterze technicznym. Zmiana, polegająca na pominięciu przecinka w art. 156 § 1 pkt 2 k.k., spowodowała merytoryczną zmianę przepisu. Tekst przekazany Prezydentowi do podpisu był inny aniżeli uchwalony przez Sejm.

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. Na posiedzeniu tym Sejm przyjął bowiem poprawki Senatu i konieczna była modyfikacja tekstu ustawy z 9 lipca 2015 r., tj. uwzględnienie w jej treści zmian wynikających z poprawek senackich. Tekst przedłożony Prezydentowi do podpisu nie zawierał koniecznych modyfikacji. Błąd Marszałka Sejmu popełniony na etapie głosowania nad stanowiskiem Senatu o ustawie (błędna interpretacja wyniku głosowania) wpłynął na kolejny etap procesu legislacyjnego – przedstawienie ustawy do podpisu Prezydentowi, co spowodowało jego niekonstytucyjność.

#### 4.3. Wnioski.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia

konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy. W wyniku błędu Marszałek Sejmu popełnionego na etapie ustalenia wyniku głosowania nad poprawkami Senatu został przekazany Prezydentowi do podpisu tekst ustawy, która nie została uchwalona przez Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. 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.

#### 5. Umorzenie postępowania.

Jako wzorce związkowe Prezydent wskazał art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanej ustawy z art. 7 Konstytucji ze względu na zbędność orzekania. Skoro Trybunał oparł wyrok na szczegółowych przepisach dotyczących postępowania ustawodawczego i orzekł o ich naruszeniu, nie ma potrzeby analizy i oceny problemu konstytucyjnego podniesionego w niniejszej sprawie z punktu widzenia ogólnego wzorca kontroli, jakim jest art. 7 Konstytucji. Cel kontroli konstytucyjności został bowiem zrealizowany.

Art. 95 ust. 1 Konstytucji stanowi, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Trybunał uznał, że powołany przepis nie ma związku z przedstawionym problemem konstytucyjnym, gdyż zarówno Sejm, jak i Senat brały udział w postępowaniu ustawodawczym dotyczącym ustawy z 9 lipca 2015 r. Skoro żaden z organów nie został pominięty w procesie uchwalania ustawy, to ocena z punktu widzenia tego wzorca kontroli jest bezprzedmiotowa.

#### 6. Skutki wyroku.

Trybunał podkreśla, że po przekazaniu ustawy przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji to Prezydent jest jej gospodarzem.

Jednocześnie dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku.

Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę z 9 lipca 2015 r. za niezgodną z Konstytucją, a zatem Prezydent na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji ma obowiązek odmówić jej podpisania. W konsekwencji oznacza to w tym wypadku zakończenie postępowania ustawodawczego w tej sprawie.

#### 7. Skład orzekający w sprawie Kp 4/15.

W związku z podniesioną na rozprawie kwestią ukształtowania składu orzekającego wyznaczonego do rozpoznania niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że został on wyznaczony zgodnie z Konstytucją oraz obowiązującą ustawą o organizacji TK. Sprawa została rozpoznana w pełnym składzie TK zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. d uoTK. Pełny skład Trybunału Konstytucyjnego określa art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym składa się on z 15 sędziów. Ustawodawca powtórzył tę zasadę ustrojową w art. 3 uoTK. Doprecyzował także, w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji, minimum składu pełnego, wskazując w art. 37 ust. 2 uoTK, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału.

Nie ulega żadnym wątpliwościom, że wszyscy sędziowie mają prawo do udziału w orzekaniu w pełnym składzie i tego prawa nikt nie może im ograniczyć (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki i J. Trzeciński, komentarz do art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643; przepis ten określał minimum pełnego składu], w: *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 88). Znaczy to, że w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki do rozpoznania sprawy w pełnym składzie sędziów Trybunału, sprawa powinna być – co do zasady – rozpoznawana w składzie 15 sędziów Trybunału, chyba że zebranie wszystkich 15 sędziów jest niemożliwe z przyczyn

prawnych (zachodzą przesłanki wyłączenia sędziego) albo losowych.

W rozpatrzonej sprawie zaistniała przyczyna prawna, uniemożliwiająca rozpoznanie jej przez pełny skład Trybunału, tj. 15 sędziów. Na podstawie postanowienia TK z 6 marca 2017 r., wydanego w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego, od orzekania w niniejszej sprawie zostali wyłączeni sędziowie: Piotr Tuleja, Stanisław Rymar i Marek Zubik. Postanowienie Trybunału nie zostało dotychczas zmienione ani uchylone. W związku z tym ukształtowanie pełnego składu Trybunału w liczbie 12 sędziów, który wydał wyrok w rozpatrzonej sprawie, odpowiada przepisom prawa.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 5 października 2017 r. w sprawie o sygn. Kp 4/15

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału z 5 października 2017 r. w sprawie o sygn. Kp 4/15.

Moje zdanie odrębne nie dotyczy rozstrzygnięcia sprawy, lecz składu w niej orzekającego i jest kontynuacją sprzeciwu wobec niezgodnego z prawem kształtowania składów orzekających Trybunału, jaki wyraziłam w sprawie o sygn. Kp 1/17.

Będąca dziś przedmiotem zainteresowania sprawa o sygn. Kp 4/15 powinna być rozpoznawana w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, gdyż art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. d u.o.t.TK przewiduje, że do rozpoznania sprawy z wniosku Prezydenta RP o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem właściwy jest pełny skład Trybunału. Przepis ten powtarza treść art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Nie ulega zatem wątpliwości, że również w świetle ustawy „pełny skład Trybunału” to 15 sędziów. Nie zmienia tego art. 37 ust. 2 u.o.t.TK, stanowiący, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału. Ze względów prakseologicznych przepis ten określa minimalną liczbę sędziów, którzy muszą wziąć udział w rozpoznaniu sprawy, by uznać, że rozstrzygnął ją właściwy skład. Unormowanie z art. 37 ust. 2 u.o.t.TK w żadnym razie nie uzasadnia wniosku, by ustawodawca komukolwiek przyznawał kompetencję do wybierania jedenastu – spośród 15 – sędziów, którzy mieliby stanowić pełny skład na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Z tego punktu widzenia, ukształtowanie pełnego składu Trybunału (12 sędziów), który dziś wydał wyrok, budzi moje wątpliwości.

Uzasadnieniem dla niedopuszczenia do orzekania 3 sędziów: Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Zubika jest złożony przez Prokuratora Generalnego w dniu 11 stycznia 2017 r. wniosek o kontrolę konstytucyjności wyboru tychże sędziów przez Sejm w listopadzie 2010 r. Wniosek ten nie został do dziś rozpoznany, chociaż zarzut w nim sformułowany wydaje się pozbawiony podstaw faktycznych i prawnych, a ponadto – w świetle orzecznictwa trybunalskiego – rozpoznanie tego wniosku wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Brak rozpoznania wniosku pozwala jednak wpływać na kształtowanie „pełnego składu”,

gdyż pozostawanie trzech sędziów „pod zarzutami” Prokuratora Generalnego stanowi pretekst do wyłączenia ich, na wniosek Prokuratora Generalnego, ze składów orzekających w wybranych sprawach, w tym – w dziś rozstrzygniętej.

Ukształtowanie składu orzekającego TK jest szczególnie doniosłe dla rozstrzygnięć, które zapadają – tak jak dzisiejsze – w ramach kontroli prewencyjnej. Wady formalne tych rozstrzygnięć pociągają bowiem za sobą konsekwencje w zakresie oceny zachowania Prezydenta RP, stanowiąc podstawę do kwestionowania legalności Jego działań podejmowanych na podstawie orzeczenia wydanego w niewłaściwym składzie.

Zdecydowałam się zgłosić zdanie odrębne, ponieważ jestem przekonana, że nieprawidłowości w kształtowaniu składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być przemilczane.

### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2017 r., sygn. Kp 4/15.

Zaznaczam, że zgadzam się w pełni z sentencją tego wyroku oraz podzielam zasadnicze motywy rozstrzygnięcia przytoczone w jego uzasadnieniu. Moje zdanie odrębne dotyczy natomiast warstwy proceduralnej tego orzeczenia.

1. W rozstrzygnięciu sprawy zakończonej wyrokiem, do którego składam zdanie odrębne, nie brali udziału trzej sędziowie: Stanisław Rymar, Piotr Tuleja i Marek Zubik. Było to konsekwencją kilku następujących po sobie zdarzeń:

– wniosku Prokuratora Generalnego z 11 stycznia 2017 r. o skontrolowanie, czy wybór trzech wymienionych sędziów dokonany przez Sejm (uchwała Sejmu z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, M. P. Nr 93, poz. 1067) był zgodny z Konstytucją (sygn. U 1/17),

– wniosku Prokuratora Generalnego z 27 lutego 2017 r. o wyłączenie tych sędziów z orzekania w sprawie o sygn. Kp 4/15, w której zapadł dzisiejszy wyrok; uzasadniając ten wniosek, Prokurator Generalny wywiódł, że udział sędziów, legalność wyboru których zakwestionował, „może budzić wątpliwości w zakresie ich obiektywizmu, przy ocenie stanowiska Prokuratora Generalnego, który jest obligatoryjnym uczestnikiem postępowania”,

– postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, który 6 marca 2017 r. rozpatrzył wniosek Prokuratora Generalnego o wyłączenie wymienionych sędziów z udziału w postępowaniu, dzieląc wszystkie podniesione przez Prokuratora wątpliwości.

Nie podzielam tego stanowiska Trybunału, uważając, że wyłączenie trzech sędziów było bezpodstawne. Uzasadnienie mojego punktu widzenia zawarłam w zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/17, w której także wyłączono trzech wymienionych sędziów, i nie ma powodu, by je w tym miejscu powtarzać.

Uważam jednak za konieczne zwrócić uwagę, że nierozpoznanie dotąd wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie konstytucyjności uchwały Sejmu w sprawie wyboru

trzech wspomnianych sędziów budzi silne zaniepokojenie. Wniosek dotyczy bowiem kwestii prawnie doniosłej, a zarazem ważnej dla działalności sądu konstytucyjnego. Pozwala Prokuratorowi Generalnemu, jako obligatoryjnemu uczestnikowi postępowania przed Trybunałem, składać kolejne wnioski o wyłączenie sędziów, z podobnym uzasadnieniem, i w ten sposób wywierać wpływ na kształtowanie składów orzekających. Dodać przy tym trzeba, że udział sędziów, o których mowa, zakwestionowano nie we wszystkich toczących się przed Trybunałem sprawach. Pogłębia to dodatkowo stan niepewności co do tego, spośród jakiej grupy sędziów wyznaczane są orzekające składy.

Zwrócenie uwagi na powyższe wątpliwości uważam za konieczne ze względu na wagę kształtowania składów orzekających, a w konsekwencji legitymizowania każdego rozstrzygnięcia Trybunału.

2. Odnosząc się do składu, w jakim wydano dzisiejszy wyrok, zwracam nadto uwagę, że w jego wydaniu brały udział osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca, które w Trybunale zostały wcześniej obsadzone. Uzasadnienie odnośnie do tej kwestii przedstawiłam w zdaniu odrębnym do wyroku o sygn. Kp 1/17. Stwierdziłam wtedy, że zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia zachowują aktualność także na przyszłość, ilekroć skład orzekający zostanie ukształtowany z udziałem osób nieuprawnionych. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie. Zastrzeżenia swe powtarzam w zdaniu odrębnym do dzisiejszego orzeczenia ze względu na udział w jego wydaniu osoby wybranej przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego 15 września 2017 r.