

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 18)

z dnia 26 września 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 18)

26 września 2024 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- **zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 15/23, U 6/24, U 2/24, K 14/20, SK 26/22, SK 1/22, SK 102/20, SK 54/23, SK 75/23, SK 89/23.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Magdalena Żychlińska** i **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Michał Ziółkowski**, **Marcin Spyra**, **Karol Dobrzeńiecki** i **Piotr Radzewicz** – eksperci ds. legislacji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa przybyłych na dzisiejsze posiedzenie Komisji. Witam panią Marzenę Laskowską, dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji wraz ze współpracownikami.

Otrzymałicie państwo porządek dzienny. Rozumiem, że nie ma uwag i możemy rozpocząć przedstawianie poszczególnych spraw zawisłych przed Trybunałem.

Zaczynamy od sprawy SK 15/23. Do przedstawienia tej sprawy zgłosiła się pani poseł przewodnicząca Bartuś, ale jest na sali sejmowej, wobec tego poproszę panią mecenas Kamilę Groszkowską o syntetyczne przedstawienie tej sprawy. Wszyscy mamy materiały przesłane przez sekretariat Komisji i myślę, że posłowie się z nimi zapoznali, więc proszę o syntetyczne przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo za udzielenie głosu. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 15/23 dotyczy możliwości uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez rodzica, który przebywa na urlopie wychowawczym, tj. pozostaje w stosunku pracy, ale nie pobiera wynagrodzenia w celu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Zakwestionowany został art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych określający przesłanki uzyskania prawa do tego świadczenia pielęgnacyjnego oraz związkowo art. 3 pkt 22 tej ustawy, który zawiera definicję zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w toku postępowania w sprawie niniejszej skargi zmienił się stan prawny, a zakwestionowana przez skarżącą norma prawna utraciła moc obowiązującą. Art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych został znowelizowany na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. Ustawodawca zdecydował o usunięciu wymogu niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia i pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad członkiem rodziny z niepełnosprawnością do lat 18, który w poprzednim stanie prawnym był warunkiem koniecznym do uzyskania świadczenia. Zmiana ta weszła w życie 1 stycznia 2024 r. i od tej daty skarżąca i każda osoba w takiej sytuacji jak skarżąca, która przebywa na urlopie wychowawczym, jest uprawniona do złożenia wniosku o uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego. Co do zasady utrata mocy obowiązującej przez normę prawną stanowi podstawę do umorzenia postępowania, natomiast postępowania nie umarza się, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu skarbowym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie w przedmiotowej sprawie, w związku z czym analizie formalnej i merytorycznej została poddana norma prawna z ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu przywołanym

przez skarżącą. Art. 17 ust. 1 przewidywał, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub pracy zarobkowej bądź jej niepodjęcia, przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu lub innej osobie zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych, jeżeli zrezygnuje, nie podejmie pracy w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy.

W przedmiotowej sprawie skarżąca jest matką dziecka z niepełnosprawnością pozostającą w stosunku pracy, przebywającą na urlopie wychowawczym w celu sprawowania nad nim opieki. Z tego powodu organ odmówił jej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i decyzja została podtrzymana również przez sądy obydwu instancji. Skarżąca zakwestionowanej normie prawnej zarzuciła niezgodność z art. 2 konstytucji tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego art. 32 ust. 1, zasadą równości oraz art. 71 ust. 1 konstytucji, czyli prawem do szczególnej pomocy władz publicznych dla rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Biuro przeprowadziło analizę merytoryczną w zakresie zgodności art. 17 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji i zaproponowało konkluzję o zgodności z konstytucją tej regulacji. Po pierwsze, w analizie zgodności konieczne jest określenie charakteru i celu świadczenia pielęgnacyjnego, a funkcją tego świadczenia jest rekompensowanie osobom zdolnym do pracy kosztów i utraconych dochodów związanych z ich decyzją o niepodjęciu lub rezygnacji z zatrudnienia. W konsekwencji przesłanka niepozostawania w zatrudnieniu jest kluczowa dla realizacji tak rozumianej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego. Po drugie, należy podkreślić, że konstytucja przyznaje ustawodawcy daleko idącą swobodę regulacyjną, jeśli chodzi o przepisy dotyczące systemu zabezpieczenia społecznego, do którego należą świadczenia rodzinne. Ten obowiązek szczególnej pomocy władz publicznych nie musi oznaczać maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń, a z konstytucji nie wynika nakaz zapewnienia rodzinie w trudnej sytuacji realnej i społecznej każdego świadczenia pomocowego bez względu na dodatkowe kryteria warunkujące jego ustalenie. Ustawodawca ma zatem dowolność w formułowaniu zasad i warunków poszczególnych elementów systemu zabezpieczenia społecznego, oczywiście o ile nie narusza przy tym zasad i wartości konstytucyjnych takich jak na przykład zasada równości lub proporcjonalności. Należy zwrócić uwagę, że wątpliwości konstytucyjne wzbudziłaby taka konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego, która wykluczałaby możliwość ubiegania się o jakąkolwiek pomoc finansową ze strony władz publicznych dla rodzica, który znajduje się w takiej sytuacji jak skarżąca, tj. przebywa na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Co istotne, w stanie prawnym relevantnym dla przedmiotowej skargi taka sytuacja nie miała miejsca. W zależności od swojej sytuacji materialnej i społecznej rodzic takiego dziecka w okresie przebywania na urlopie wychowawczym mógł ubiegać się na przykład o prawo do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem, który uregulowany jest w art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawa ta przewiduje także inne formy pomocy, takie jak na przykład dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka w art. 13, zasiłek pielęgnacyjny dla dziecka niepełnosprawnego w art. 16, a także specjalny zasiłek opiekuńczy w art. 16a. Co więcej, rodziny w trudnej sytuacji materialnej mogą skorzystać także z prawa do świadczeń, które są przewidziane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W związku z tym takie ukształtowanie systemu społecznego należy ocenić jako zgodne z obowiązkiem zapewnienia szczególnej pomocy rodzinie w trudnej sytuacji materialnej i społecznej wynikającym z konstytucji.

Następnie analizie poddana została norma prawna konfrontowana z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji. Zaproponowana konkluzja jest taka, że artykuł ten jest zgodny z tą zasadą. Skarżąca w analizowanej skardze porównała ze sobą sytuację matki przebywającej na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością oraz matki, która pobiera świadczenie pielęgnacyjne po spełnieniu kryteriów ustawowych i uznała, że powinny one zostać potraktowane jako podmioty podobne. Natomiast w ocenie Biura sytuacja prawna osoby przebywającej na urlopie wychowawczym i tej, która pobiera świadczenie pielęgnacyjne, jest istotnie

inna. Urlop wychowawczy jest uprawnieniem pracowniczym i daje on pracownikowi gwarancję powrotu do pracy, możliwość podjęcia pracy zarobkowej u dotychczasowego lub innego pracodawcy, pozostaje także objęty ubezpieczeniem rentowo-emerytalnym i zdrowotnym, natomiast osoba, która pobiera świadczenie pielęgnacyjne, nie jest zatrudniona, w związku z czym nie przysługują jej żadne uprawnienia pracownicze i nie może również wykonywać żadnej dodatkowej pracy zarobkowej. Co więcej, niepozostawanie w zatrudnieniu jest związane z utratą lub brakiem posiadania tytułu do objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i emerytalno-rentowym. W związku z tym pomimo istnienia zbieżności, jeśli chodzi o sytuację faktyczną polegającą na sprawowaniu trwałej i stałej opieki oraz brakiem faktycznego wynagrodzenia, sytuacja prawna tych podmiotów nie pozwala na uznanie ich za podmioty podobne w rozumieniu konstytucyjnej zasady równości.

Podsumowując, Biuro wnosi o uznanie, że zakwestionowana norma prawna w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2003 r. jest zgodna z konstytucją. Bardzo dziękuję. Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie odpowiem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani mecenas. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję. Zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym na piśmie, natomiast mam pytanie do pani mecenas, bo mówiliśmy o różnicach, więc proszę mi powiedzieć, czy się mylę. Świadczenie pielęgnacyjne jest przyznawane wtedy, kiedy nastąpi rezygnacja z zatrudnienia i dlatego też osoby, które pobierają to świadczenie, mogą uzyskać z tego tytułu opłatę składek na przykład przez GOPS, żeby ten okres był później zaliczany? Czyli są to zupełnie dwie odmienne kwestie, nie można łączyć tych świadczeń i dlatego wyrażone zostało stanowisko, że przepisy te naruszają prawa, zgodność z konstytucją, ale jest też wyrażana troska o te osoby, które zajmują się osobami niepełnosprawnymi. Czy jeżeli dana osoba zrezygnowałaby z pracy, co jest wymagane do utrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, to mogłaby podlegać ubezpieczeniu z tego tytułu, że zajmuje się osobą niepełnosprawną?

Ekspert z BEOS Kamila Groszkowska:

Pani przewodnicząca, jest dokładnie tak, jak pani mówi. Ze świadczeniem pielęgnacyjnym związane jest także objęcie tytułem do ubezpieczenia, w związku z tym za taką osobę przez odpowiedni organ odprowadzane są składki od wysokości tego świadczenia.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Więcej głosów nie widzę. Przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 16 osób: za było 16 osób, przeciw było 0 osób, wstrzymało się 0 osób.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do kolejnej sprawy U 6/24. Poproszę pana profesora Piotra Radziewicza o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BEOS Piotr Radziewicz:

Dzień dobry. Piotr Radziewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Sprawa, którą mam przedstawić, została zainicjowana wnioskiem grupy posłów i dotyczy zgodności z konstytucją wybranych przepisów uchwały o sejmowej Komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. Będę mówił o tej Komisji w skrócie jako o Komisji wizowej. Wnioskodawca wysunął wobec uchwały Sejmu o powołaniu wspomnianej Komisji trzy zarzuty.

Pierwszy zarzut odnosi się do sposobu określenia przedmiotu działania komisji. Zdaniem wnioskodawcy śledztwo sejmowe jest w tym wypadku przedwczesne i zostało

podjęte, gdy inne organy państwa, a w szczególności policja, prokuratura i Centralne Biuro Antykorupcyjne nie wyczerpały jeszcze swoich możliwości działania. Tymczasem komisja śledcza nie powinna prowadzić konkurencyjnego postępowania wyjaśniającego. Powinna ewentualnie wkraczać wtedy, kiedy inne wyspecjalizowane do ścigania przestępstw organy państwa nie poradzą sobie i zawiodą. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że kryje się za tym takie założenie, że śledztwo sejmowe prowadzone przez komisję śledczą ma nadzwyczajny i tylko pomocniczy charakter.

Drugi zarzut dotyczy tego, że sprawa powierzona komisji śledczej nie spełnia kryterium określoności i ta wątpliwość nasunęła się wnioskodawcy, dlatego że ramy czasowe sprawy, które zostały przyjęte w uchwale Sejmu, są zbyt rozległe, a przy tym ustalone dowolnie i abstrakcyjnie bez powiązania z żadnym istotnym zdaniem wnioskodawcy zdarzeniem odnoszącym się do problematyki wizowej. Przypomnę tylko, że chodzi tutaj o okres od 12 listopada 2019 r. do 20 listopada 2023 r., czyli ponad cztery lata.

Trzeci zarzut koncentruje się na problematyce podziału władzy. Wnioskodawca kwestionuje możliwość badania przez komisję śledczą legalności działania organów państwa podlegających kontroli sejmowej. Uzasadnia to tym, że stanowi to jego zdaniem domenę organów wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim sądów, komisja śledcza natomiast nie może ingerować w tę sferę.

Tak mniej więcej wyglądają sformułowane we wniosku zarzuty. Przed przejściem do analizy bardzo krótko chciałbym też powiedzieć, jaki jest stan orzecznictwa na temat komisji śledczej, dlatego że problematyka ta kilkakrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i to w bardzo ważnych, jak się wydaje, wyrokach, które zapadały w różnych okresach czasu i w pełnych składach. Pierwszym orzeczeniem było orzeczenie dotyczące oceny konstytucyjności samej ustawy o sejmowej komisji śledczej. To orzeczenie zapadło tuż po wejściu w życie konstytucji i tuż po tym, kiedy instytucja sejmowej komisji śledczej pojawiła się w polskim porządku prawnym w obecnym kształcie. Do tego orzeczenia nawiązuję konkretnie w projekcie stanowiska. To wtedy dowiedzieliśmy się, że komisja śledcza i procedury, które przed nią obowiązują, to jest coś zupełnie innego niż postępowanie karne czy postępowanie sądowe. Nie należy porównywać do siebie tych dwóch rzeczy ani warunkować jednego postępowania od drugiego. Wtedy dowiedzieliśmy się, że określoność sprawy, o której mowa w konstytucji, składa się z wielu elementów: elementu temporalnego, podmiotowego i przedmiotowego. Wtedy również dowiedzieliśmy się, co do dzisiaj wpływa na wydajność i efektywność działania komisji śledczych, czyli że śledztwo parlamentarne musi mieścić się w ramach funkcji kontrolnej Sejmu, a więc tak naprawdę musi skupiać się na tym, jak funkcjonuje Rada Ministrów i podległy jej organ administracji rządowej. Potem zapadły jeszcze dwa orzeczenia Trybunału również wydane w pełnych składach i dotyczyły one konkretnych komisji śledczych, a właściwie uchwał, które powoływały te komisje. W 2006 roku zapadło orzeczenie dotyczące „bankowej komisji śledczej”, a w 2008 roku tak zwanej „komisji naciskowej”, czyli do spraw nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy państwowych przez organy administracji rządowej. Krótko odnotuję także orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie ma ono wprawdzie decydującego znaczenia w sporach konstytucyjnych przed Trybunałem, ale w 2016 roku zapadł ważny wyrok Trybunału w Strasburgu w sprawie Rywin przeciwko Polsce. Jest to dla nas ważne o tyle, że podobne argumenty jak w tej sprawie pojawiają się we wniosku, do którego referuję obecnie projekt stanowiska. W orzeczeniu z 2016 roku skarżący zarzucał, że z powodu prac komisji śledczej jego proces karny nie był rzetelny, pogwałcone zostało przysługujące mu domniemanie niewinności oraz prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Chodziło mniej więcej o to, że zdaniem skarżącego jawne i transmitowane wówczas przez środki masowego przekazu, mass media, posiedzenia komisji śledczej niejako uprzedziły czy negatywnie nastawiły do niego nie tylko opinię publiczną, ale także prokuraturę, a następnie także sąd. W związku z tym nie mógł on liczyć na sprawiedliwy wyrok w Polsce i ograniczono jego prawo do obrony. Lew Rywin przegrał tę sprawę, a Trybunał w Strasburgu nie podzielił jego argumentacji i wskazał, że nie ma przeszkód, by komisja śledcza prowadziła swoje postępowanie równoległe z procesem karnym dotyczącym tych samych faktów i okoliczności. W praktyce oczywiście może to powodować różnego rodzaju

problemy czy trudności. Trybunał zwrócił również uwagę na to, że czasami członkowie komisji śledczej nie zachowują się dość powściągliwie, to znaczy wyrażają kategorię sady, zanim jeszcze zostanie sporządzony raport czy sprawozdanie z prac komisji, ale nawet te incydenty czy niedoskonałości, które pojawiają się w praktyce, nie zmieniają faktu, że czym innym są procedury sejmowe związane z komisją śledczą, a czymś innym procedury sądowe. Mamy bowiem autonomię tych dwóch porządków i nie należy ich ze sobą łączyć. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka właściwie potwierdza wszystko to, co powiedział wcześniej na ten temat polski Trybunał Konstytucyjny w tych trzech orzeczeniach, o których wspominałem, czyli zajął identyczne stanowisko.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli mi zająć jeszcze państwu pięć minut, to chciałbym krótko odnieść się do tych trzech zarzutów, które zostały sformułowane we wniosku grupy posłów, bo tak naprawdę to, co zrobiłem, to wykorzystałem w dużym stopniu wcześniejsze wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Zarzuty, które pojawiły się we wniosku, w znacznej części były już omawiane przy rozpatrywaniu wcześniejszych spraw przez Trybunał Konstytucyjny i odwołuję się do tego dorobku. Jeśli chodzi o pierwszy zarzut przedwczesności śledztwa sejmowego i zarzut jego równoległego prowadzenia wraz z postępowaniami karnymi, należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w pełnoskładowych orzeczeniach kilkakrotnie powiedział, że nie ma żadnych przeszkód, by działania osób wchodzących w skład organów administracji rządowej stanowiły jednocześnie przedmiot badania komisji śledczej oraz sądów. Komisja śledcza nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie ingeruje w niezawisłość sędziowską, nie stwierdza niczyjej winy lub niewinności w sensie takim, jak robią to sądy. Jej celem jest zebranie informacji, ustalenie przyczyn, ewentualnych nieprawidłowości funkcjonowania państwa, dokonanie stosownych ocen i rekomendacja środków naprawczych.

Drugi zarzut wysunięty przeciwko uchwale Sejmu dotyczył zakresu czasowego śledztwa sejmowego. Zarzut ten jest związany z trafnym, jak mi się wydaje, założeniem i Trybunał Konstytucyjny także aprobuje taki sposób myślenia, że komisja śledcza czy sprawa będąca przedmiotem śledztwa parlamentarnego nie może przekształcić się w systematyczne badanie jakiegoś fragmentu działalności państwa, bo od tego ewentualnie są komisje stałe Sejmu albo komisje nadzwyczajne. W odniesieniu do tego zarzutu i żeby go odpowiednio przeanalizować, należało w mojej ocenie prześledzić intencje, jakie miał Sejm, powołując komisję śledczą. Po analizie materiałów z prac legislacyjnych Sejmu można argumentować, że w tym wypadku przy powołaniu wizowej komisji śledczej chodziło o przeprowadzenie kontroli praktyk urzędowych legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce w tym zbadaniu potencjalnych nadużyć i systemowych dysfunkcji w trakcie trwania całej IX kadencji Sejmu i rządu, który od niej pochodził. Z tego powodu początkowa data śledztwa parlamentarnego została ustanowiona na dzień zebrania się pierwszego posiedzenia IX kadencji Sejmu, natomiast data końcowa tego śledztwa to jeden z dni bezpośrednio poprzedzających ukonstytuowanie się komisji śledczej już w trakcie biegu obecnej X kadencji Sejmu. Krótko chcę zwrócić uwagę na to, że zakres czasowy sprawy, która ma być wyjaśniana przez komisję śledczą, może być określany w różny sposób i zależy to od specyfiki sprawy, którą podejmuje. Sejm nie zawsze jest przy tym w stanie określić ramy czasowe śledztwa parlamentarnego za pomocą dat dziennych i dzieje się to czasami z bardzo prozaicznych powodów. Po pierwsze, takim powodem może być to, że Sejm w naturalny sposób nie ma wiedzy i dostępu do informacji, które komisja śledcza ma dopiero za zadanie pozyskać w trakcie swoich prac. Drugi powód, o którym chcę powiedzieć, jest taki, że inaczej wyznacza się zakres śledztwa sejmowego, gdy chodzi o zbadanie jakiegoś konkretnie umiejscowionego w czasie jednostkowego wydarzenia, a inaczej, gdy przychodzi badać jakiś proces, czynności rozłożone w czasie czy rozciągnięte w czasie procesy. Ten drugi przypadek powoduje, że zwłaszcza w momencie tworzenia uchwały o powołaniu sejmowej komisji śledczej daty czasami wydają nam się arbitralne, ale to jest tylko pozór. Trybunał Konstytucyjny do tej pory podchodził do tego zakresu czasowego w taki sposób, że badał na jak wiele lat rozciąga się śledztwo sejmowe, bo jeśli tych lat jest zbyt wiele, to być może to w ogóle nie jest nierealne, żeby komisja mogła rzetelnie wykonać zadanie. Trybunał zwracał także uwagę, czy zakres czasowy komisji nie wprowadza w błąd osoby wezwane przed komisję, żeby mniej więcej wiedziały one,

kiedy mogą odmówić odpowiedzi na pytanie, które wykraczałoby poza zakres czasowy pracy komisji i czy jest to zakres określony precyzyjnie. Tutaj mamy dwie daty wskazane kalendarzowo, więc wydaje się, że spełniona została przesłanka określoności. Dla porównania powiem tylko, że prace tak zwanej „bankowej komisji śledczej” obejmowały okres 17 lat i Trybunał Konstytucyjny wówczas zakwestionował ten okres jako zbyt rozległy, natomiast tak zwana „komisja naciskowa” miała do zbadania mniej więcej dwuletni okres i Trybunał to zaaprobował.

Ostatni, czyli trzeci zarzut dotyczy tego, że jednym z celów komisji śledczej stała się ocena legalności działań Rady Ministrów i podległej jej administracji rządowej. W tym wypadku także mamy duży materiał badawczy, w miarę zgodną opinię nauki prawa i jednolite stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że stosowanie kryterium legalności do oceny działania organów administracji rządowej jest nieodłączną cechą funkcji kontrolnej Sejmu jako takiego, w tym wypadku Sejmu działającego za pomocą komisji śledczej. Nawiążę do tego, o czym już wcześniej wspomniałem, to znaczy, że cele i skutki śledztwa sejmowego są inne niż w ramach procedur sądowych i wbrew temu, co rzeczywiście niekiedy pojawia się w publicystyce czy w przekazie medialnym, komisja śledcza nawet gdyby chciała, to nie wymierza sprawiedliwości w rozumieniu konstytucyjnym. Komisja śledcza nie orzeka o winie lub niewinności, sprawozdanie komisji nie tworzy powagi rzeczy osądzonej, ustalenia komisji nie wiążą sądów i nie są dla sądu żadnym prejudykatem. Natomiast kryterium legalności w pracy komisji śledczej jest o tyle ważne, że daje ono później podstawy do wyciągania ewentualnej odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej. Dobrym przykładem praktycznego zastosowania kryterium legalności jest instytucja unormowana w ustawie o sejmowej komisji śledczej, która pozwala komisji wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Jak wiadomo, z takim wnioskiem można wystąpić tylko wtedy, kiedy stwierdzi się, że popełniony został czyn naruszający konstytucję albo ustawę, a więc czyn nielegalny. Mamy więc przykład ustawowej regulacji, która pokazuje, że kryterium legalności jest niezbędne do tego, by komisja śledcza w ogóle mogła wykonywać niektóre swoje kompetencje ustawowe.

Wszystko to, co do tej pory powiedziałem, składa się na propozycję konkluzji, że zaskarżone przepisy uchwały Sejmu są zgodne z art. 111 ust. 1, art. 95 ust. 2 i art. 10 konstytucji. Były to wzorce kontroli przywołane przez wnioskodawcę. Proponujemy bronić uchwały także dlatego, że kolejne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od intencji ograniczają kompetencje komisji śledczej, powodując, że jest to ciało, które ma coraz mniej środków do tego, żeby działać efektywnie. Jednym zdaniem na koniec powiem, że w tym projekcie stanowiska nie został uwzględniony ostatni wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który zapadł dwa tygodnie temu w sprawie U 4/24 dotyczącej uchwały Sejmu o Komisji śledczej ds. wykorzystywania oprogramowania Pegasus. Wyrok ten nie został ustanowiony z różnych powodów, ale przede wszystkim dlatego, że wciąż nie mamy uzasadnienia i nie można zapoznać się z pisemnymi motywami. Ja znam tylko ustne motywy, które zostały przekazane na rozprawie i komunikat prasowy ze strony internetowej Trybunału Konstytucyjnego, a to jest za mało, żeby miarodajnie włączać informację, wiedzę, jakieś argumenty z tego stanowiska czy polemizować z nimi do projektu stanowiska Sejmu. Mogę zaproponować, że jeśli w przyszłości z orzeczenia, o którym mówię, będzie wynikało coś istotnego dla tej sprawy, to zostanie sporządzona dodatkowa notatka na ten temat. Taka praktyka była już chyba stosowana, żeby uzupełniać materiały, jeżeli wydarzy się coś istotnego w posiedzeniu Komisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Proszę bardzo, pan poseł Zembaczyński.

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo mecenas, mam fundamentalne pytanie. Dlaczego mamy odnosić się w ogóle do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o którym była mowa, czyli w sprawie Komisji do spraw Pegasus, skoro w składzie orzekającym jest sędzia dubler? Czy dotychczasowe orzeczenia

trybunałów europejskich i stanowisko Sądu Najwyższego poparte uchwałami Sejmu nie jest wystarczające, aby przejść obok tej sprawy obojętnie? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Rozumiem, że to pytanie retoryczne.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Można?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak. Proszę bardzo.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Odpowiedź jest zupełnie prosta, bo tę opinię przesłał marszałek Sejmu do analizy Komisji Ustawodawczej.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, panie pośle.

Posel Witold Zembaczyński (KO):

Szanowny panie przewodniczący, nie było to pytanie do członka Komisji, a bardziej do ekspertów. Dziękuję panu posłowi za to, że się wypowiedział. Niemniej jednak punktem wyjścia do dalszych prac i wniosków uzupełniających bądź notatek w zakresie przedmiotowej sprawy nie może być wyrok, którego nie ma, a wyroku nie ma, ponieważ brał w nim udział nieuprawniony sędzia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Myślę, że nie będziemy prowadzić dyskusji na ten temat na Komisji Ustawodawczej, bo stanowiska będą zupełnie różne w zależności od przynależności klubowej. Wśród ekspertów w tej sprawie zdania również są absolutnie podzielone. Kwestionujecie państwo konstytucyjny organ władzy państwowej i sądowniczej, ale trudno, bo to jest wasze zdanie. My mamy na ten temat inne zdanie, wobec tego odnosimy się wyłącznie do przedstawionego projektu stanowiska Sejmu. Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zadać pytanie w tej sprawie panu profesorowi? Nie ma pytań, więc głosujemy.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 21 posłów: za było 12 posłów, przeciw było 8 posłów, wstrzymał się 1 poseł.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, czyli U 2/24. Bardzo proszę, pan profesor Piotr Radziewicz.

Ekspert z BEOS Piotr Radziewicz:

Dziękuję bardzo. Postaram się przedstawić tę sprawę bardziej syntetycznie. Ta sprawa również dotyczy uchwały Sejmu w sprawie powołania Komisji śledczej do sprawdzenia legalności prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w formie głosowania korespondencyjnego. Została ona zainicjowana wnioskiem grupy posłów. Wnioskodawca sformułował tym razem sześć zarzutów, które można uporządkować w trzy bloki zagadnień.

Pierwszy blok zagadnień to wątpliwości co do zakresu przedmiotowego działania Komisji Śledczej. Zdaniem grupy posłów śledztwo parlamentarne nie powinno skupiać się na zwykłych czynnościach, jakie są zawsze podejmowane w trakcie procesu wyborczego tylko na czynnościach ekstraordynaryjnych, nadzwyczajnych oraz śledztwo sejmowe nie może dotyczyć sposobu, w jaki swoje kompetencje realizują organy państwa niepodlegające kontroli Sejmu, czyli na przykład Sąd Najwyższy, który wydaje postanowienie i stwierdza ważność wyborów. Po drugie, zgłoszono zastrzeżenia co do zakresu czasowego działania Komisji Śledczej, który jest zbyt rozległy i jednocześnie ma arbitralnie narzucone granice. Po trzecie, zakwestionowane zostało jedno z kryteriów, według którego komisja śledcza ma zbadać powierzoną jej przez Sejm sprawę. Według wnioskodawcy ocena legalności działania innych organów państwa nie należy do komisji sejmowej

tylko do władzy sądowniczej. Jest to punkt, o którym mówiłem już wcześniej, referując poprzednią sprawę. Żeby było bardziej syntetycznie, to w dalszej części wypowiedzi pozwolę sobie pominąć ten punkt, bo konkluzja jest tutaj taka sama jak w sprawie U 6/24. Trzeba odnotować, że inaczej niż przy poprzedniej sprawie, którą omawiałem, ten wniosek ma pewne słabości formalne. Chodzi przede wszystkim o niespełnienie warunków, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie pisma procesowego. Chodzi tutaj przede wszystkim o rekonstrukcję wzorców kontroli oraz sformułowanie zarzutów niekonstytucyjności na tle tychże właśnie wzorców. W tym zakresie pozwoliłem sobie zaproponować umorzenie postępowania. Natomiast jeżeli chodzi o meritum sprawy, przedstawiamy całościową analizę, która, jak wspomniałem, jest częściowo zbieżna z analizą zaprezentowaną w odniesieniu do sprawy, którą referowałem przed momentem, więc pominię wszystkie te punkty, które pojawiły się wcześniej. Panie przewodniczący, czy mogę tak zrobić?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Myślę, że jest to dobry pomysł.

Ekspert z BEOS Piotr Radzewicz:

Zatem podstawowy zarzut dotyczy tego, że przedmiotem śledztwa parlamentarnego nie może być zwykły przebieg wyborów prezydenta, typowe czynności i akty prawne, które są dokonywane w toku każdego procesu wyborczego. Siłą rzeczy podejście to zakłada, że czynności wyborcze, które realizuje administracja rządowa w celu przygotowania wyborów prezydenta, można podzielić na dwie grupy: na te, które są ogólne i rutynowe, towarzyszą każdym wyborom i te, które są nadzwyczajne czy ekstraordynaryjne i są charakterystyczne dla konkretnego procesu wyborczego. Zdaniem wnioskodawcy te drugie czynności mogłyby być przedmiotem zainteresowania komisji śledczej. Tymczasem wydaje się, że kryterium wyodrębnienia sprawy, którą może podjąć komisja śledcza nie jest jej nadzwyczajny bądź standardowy charakter w sensie użytym przez wnioskodawcę, lecz doniosłość określonych wydarzeń dla interesu publicznego według oceny Sejmu, który powołuje komisję śledczą. Niezależnie zatem od tego, jakim kwestiom są poświęcone prace komisji śledczej, to przedmiotem jej oceny mogą być wszelkie niezbędne z punktu widzenia celu i jej działania czynności i akty prawne. Oczywiście pod warunkiem, że mieszczą się one w ramach funkcji kontrolnej Sejmu, niezależnie od tego czy zaklasyfikujemy je jako ogólne i zwykłe, czy jako szczegółowe i nadzwyczajne. Nieprawidłowości te mogą pojawić się już w pierwszej i drugiej grupie czynności, zatem w moim przekonaniu sprawa podlegająca sejmowemu śledztwu jest skonstruowana za pomocą innego kryterium niż to, które zaproponował wnioskodawca. Z kolei na zarzut dotyczący rozmytego zakresu śledztwa sejmowego można odpowiedzieć w ten sposób, że czas pracy komisji śledczej w sprawie wyborów korespondencyjnych nie został wyznaczony datami dziennymi, ale zarówno z tytułu uchwały, jak i z każdego przepisu jasno wynika, że komisja śledcza ma zbadać przygotowanie i przeprowadzenie wyborów prezydenta w formie głosowania korespondencyjnego w 2020 roku. Nie chodzi o żadne inne wybory czy inny przypadek głosowania korespondencyjnego, ale właśnie o te konkretne wybory, które zostały zarządzone na 10 maja 2020 r. i ostatecznie się nie odbyły. Działania związane z przygotowaniem wyborów prezydenta w 2020 roku tworzą zatem zamknięty, dający się precyzyjnie wyodrębnić zbiór czynności faktycznych i prawnych. Sejm powołując komisję, uznał, że sprawa w tym wypadku obejmuje zespół powiązanych ze sobą merytorycznie czynności i przy takim podejściu nie ma przeszkód, by śledztwu parlamentarnemu zostały poddane także działania i akty prawne dotyczące przygotowania i przeprowadzenia wyborów, które swoje skutki ujawniło dopiero po upływie terminu wyborów, czyli po 10 maja. Jest to element sprawy, która właśnie w ten sposób została zdefiniowana, inaczej niż w przypadku poprzedniej komisji śledczej, ale nie jest to niedopuszczalne. Konkluzja jest podobna jak przy sprawie, którą referowałem wcześniej. Proponujemy bronić stanowiska, że art. 2 uchwały Sejmu jest zgodny z art. 111 ust. 1 konstytucji. To jest jedyny wzorzec, który po części formalnej został do oceny merytorycznej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma pytań. Wobec tego przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 20 posłów: za było 15 posłów, przeciw było 4 posłów, wstrzymał się 1 poseł.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, czyli K 14/20. Bardzo proszę o referat pana profesora Marcina Spyry.

Ekspert z BEOS Marcina Spyra:

Marcin Spyra, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. W sprawie K 14/20 wniosek złożył prokurator generalny i w tej sprawie zakwestionował przepisy ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w dwóch aspektach. Po pierwsze, art. 44 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdza wzorzec umowy, która zawierana jest pomiędzy Kasą Krajową a członkami Kasy Krajowej, czyli poszczególnymi spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Istota zarzutów w tym zakresie dotyczy tego, iż przepis jest bardzo ogólnie sformułowany. KNF zatwierdza wzorzec umowy, o której mowa w ust. 3, czyli właśnie tej umowy, o której przed chwilą powiedziałem, natomiast nie stanowi żadnych przesłanek, którymi ma się kierować KNF w tej sprawie, czyli kiedy ma wydać zgodę, a kiedy ma tej zgody odmówić. Istnieje praktyka, iż KNF działa w sposób zupełnie dowolny, zgodnie z własną oceną sytuacji, a nie na podstawie konkretnych kryteriów. W takiej sytuacji rozwiązanie to sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Druga wątpliwość dotyczy natomiast przepisów o dysponowaniu nadwyżką finansową przez Kasę Krajową, a mianowicie zgodnie z zakwestionowanymi przepisami walne zgromadzenie Krajowej Kasy może przeznaczyć na fundusz zasobowy wyłącznie 10% tej nadwyżki, natomiast w pozostałym zakresie nie ma prawa do swobodnego dysponowania tą nadwyżką. Zgodnie z regulacją ustawową nadwyżka ta ma być przeznaczona na Fundusz Stabilizacyjny. Jak odnieść się do tych zarzutów?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, panie mecenasie. Panie przewodniczący, czy dla wyjaśnienia możemy omówić jeszcze raz pkt 2? Wskazuje Walnemu Zgromadzeniu Kasy Krajowej przeznaczenie na fundusz zasobowy Kasy Krajowej więcej niż 10% nadwyżki, czyli Kasa Krajowa jest ograniczona i nie może dać mniej niż 10%?

Ekspert z BEOS Marcina Spyra:

Nie może dać większej kwoty niż 10%.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pozwolę sobie zauważyć, że nie wynika to jasno z tego zdania. Czyli nie może dać więcej niż 10?

Ekspert z BEOS Marcina Spyra:

Tak.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przyjmuję to wyjaśnienie i uważam sprawę za wyjaśnioną, natomiast nie wiem, czy szyk tego zdania nie powinien być zmieniony.

Ekspert z BEOS Marcina Spyra:

Pan poseł mówi teraz o szyku zdania w zakresie ustawy czy w zakresie wniosku?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

W zakresie wniosku. To jest pierwsza strona projektu stanowiska Sejmu – pkt 2 mówiący o zakresie w jakim zakazuje walnemu zgromadzeniu Kasy Krajowej przeznaczenia na fundusz zasobowy tej Kasy więcej niż 10% nadwyżki.

Ekspert z BEOS Marcina Spyra:

Tak. Czyli, że nie wolno przeznaczyć więcej niż 10%.

Głos z sali:

Czy mógłby pan przeczytać to jeszcze raz?

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

W zakresie w jakim zakazuje Walnemu Zgromadzeniu Kasy Krajowej przeznaczenie na fundusz zasobowy tej kasy więcej niż 10% nadwyżki. Najpierw przeczytam przepis ustawy, a potem co wynika z...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przypomnę państwu posłom, że najpierw przedstawiamy projekt stanowiska, a później dyskutujemy i zgłaszamy swoje wątpliwości.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Część nadwyżki finansowej Kasy Krajowej za dany rok nie większa niż 10% może być przeznaczona przez walne zgromadzenie na jej fundusz zasobowy z zastrzeżeniem art. 57 ust. 3, zgodnie z którym nadwyżka bilansowa Kasy powiększa fundusz stabilizacyjny. Czyli wynika z tego norma, zgodnie z którą jest obowiązek przeznaczenia nadwyżki na fundusz stabilizacyjny, natomiast do 10% może być przeznaczone na fundusz zasobowy. Norma, która jest zakwestionowana, jest normą, zgodnie z którą nie można, czyli jest zakaz przeznaczenia większej kwoty niż 10% na nadwyżkę. Nie wiem, czy to jest wystarczające.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Tak. Przyjąłem pana wyjaśnienie.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Rozumiem, ale miałem wrażenie, że pozostają jeszcze jakieś wątpliwości. Istota jest taka, że w petitum wniosku propozycja jest taka, żeby wyrazić istotę normy, ponieważ te przepisy, a zwłaszcza art. 55 ust. 1b, jest tak skonstruowany, jakby on tworzył uprawnienie. Tymczasem zasada ogólna jest taka, iż spółdzielnia, a taki status ma Kasa Krajowa, może dysponować swoją nadwyżką. Z tych dwóch przepisów z art. 55 i art. 57 wynika norma, która w stosunku do ogólnej reguły dotyczącej prawa spółdzielczego ogranicza tę swobodę. Ogranicza w ten sposób, że wprowadza obowiązek przeznaczenia tej nadwyżki na fundusz stabilizacyjny i zakazuje, czyli nie ma uprawnienia przeznaczenia więcej niż 10% na fundusz zasobowy. Zarzuty dotyczą tego, iż nie można przeznaczyć więcej niż 10% na fundusz zasobowy, czyli dotyczą zakazu, który wynika z tych przepisów w stosunku do Krajowej Kasy. Odniosę się po kolei do tych kwestii, ponieważ tak naprawdę są to dwie zupełnie odrębne kwestie. Pierwsza dotyczy tego, czy ustawa tworzy dla KNF wystarczające przesłanki do tego, aby podjął to rozstrzygnięcie, czy jest tutaj nadmierna sfera uznania. Otóż istotne jest to, że każdy organ władzy wykonuje swoje kompetencje, a to, co wynika z art. 44 ust. 4, to jest kompetencja KNF do zatwierdzania wzorca w granicach, które wynikają z postawionych mu zadań. Zadania KNF w odniesieniu do Kasy Krajowej wynikają z art. 61 ustawy. Prawdą jest to, że kwestionowany przepis art. 44 ust. 4 nie stanowi żadnych konkretnych przesłanek tego, na jakiej podstawie KNF ma wydać decyzję o zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia, ale w kontekście art. 61 i w kontekście prokonstytucyjnej wykładni tych przepisów należy przyjąć, iż KNF może wyłącznie wtedy i tylko w takim zakresie odmówić zatwierdzenia tego wzorca, jeżeli istnieje związek pomiędzy tym, iż odmowa zatwierdzenia wzorca jest potrzebna do realizacji celów nadzorczych. Takimi celami są zapewnienie stabilności kas oraz zapewnienie prawidłowości prowadzonej działalności. Są to ogólnie sformułowane przesłanki, ale są na tyle jasne, iż powinno to spełniać kryteria, które wynikają zarówno z zasady poprawnej legislacji, jak i są wystarczającym uzasadnieniem ograniczenia autonomii kontraktowej Kasy Krajowej. Przede wszystkim z tego powodu, iż członkostwo w Kasie Krajowej i konieczność zawarcia tej umowy jest obowiązkiem ustawowym, to znaczy, Kasa Krajowa ma pewną przewagę kontraktową nad swoimi kontrahentami wynikającą z tego, iż nie mają oni wyboru co do tego, czy taką umowę zawrzeć. Posługiwanie się tym wzorcem jest narzucone przez Kasę Krajową, więc samo wprowadzenie ograniczenia autonomii kontraktowej tam gdzie nie istnieje ogólna zasada, zgodnie z którą w sytuacji, w której kontrahent nie jest zadowolony z treści proponowanej mu umowy, to ma możliwość wyboru innego kontrahenta albo

rezygnacji z zawartej umowy. Tutaj ta zasada nie działa, więc to jest podstawa do tego, aby KNF nadzorował to jaka jest treść tej umowy, natomiast jednocześnie należy przyjąć, że te przesłanki powinny być realizowane przez KNF wyłącznie w granicach wtedy, kiedy w uzasadnieniu będzie w stanie wykazać, iż odmawia zatwierdzenia wzorca, ponieważ przesłanki z art. 61 ust. 1 nie byłyby zrealizowane bez takiego działania. Stąd w tym zakresie propozycja złożenia wniosku dotyczącego zgodności. W drugim zakresie, czyli w zakresie swobody dysponowania nadwyżką, ten wniosek jest inny przede wszystkim ze względu na to, iż należy uznać, że jest to ograniczenie, które nie zachowuje kryterium proporcjonalności. Żeby nie omawiać tego bardzo długo, powiem tylko, że prawdą jest i wnioskodawca trafnie wskazuje, iż obowiązek przeznaczenia tej nadwyżki na fundusz stabilizacyjny jest ograniczeniem swobody działalności przez Kasę Krajową. Jest to ograniczenie, które mogłoby być usprawiedliwione, ponieważ fundusz stabilizacyjny służy temu, aby w sytuacji, kiedy uczestnicy Kasy Krajowej byłiby w sytuacji kryzysu finansowego, to ich stabilność finansowa mogłaby być ratowana przez uruchomienie środków z tego właśnie funduszu. Fundusz ten pochodzi z trzech źródeł, a mianowicie z płac dokonywanych przez członków funduszu, które są ograniczone od 1% do 3% ich aktywów, z kar, które nakłada KNF i z nadwyżki finansowej Kasy Krajowej. Nie ma górnej granicy, jaką wysokość może mieć ten fundusz i wobec tego pojawia się pytanie. Z jednej strony taki obowiązek jest usprawiedliwiony ważnym celem publicznym, że stabilność systemu SKOK wpływa nie tylko na sytuację jego uczestników, ale także osób trzecich, klientów i systemu gospodarczego, natomiast problem polega na tym, czy można powiedzieć, że tego typu ograniczenie jest niezbędne do tego, aby fundusz stabilizacyjny realizował tę misję? Nie ma argumentów, które wskazywałyby na to, że przeznaczenie zysku w tym zakresie jest konieczne i bez przeznaczenia tego zysku fundusz nie mógłby realizować misji stabilizacyjnej. Zwłaszcza że jest to ograniczenie, które jest niezależne od wysokości środków, ma charakter stały i jest niezależne także od tego, jak alternatywnie te środki mogłyby być wykorzystane także w celach związanych z realizacją ustawowych zadań Kasy Krajowej. Może być też wątpliwość dotycząca tego, czy w jakiś sposób nie ułatwia to sytuacji członków Kasy Krajowej SKOK w tym, że fundusz ten będzie wzbogacany przez nadwyżkę finansową Kasy Krajowej. Członkowie Kasy Krajowej w ramach walnego zgromadzenia podejmują decyzję o tym, jak przeznaczyć nadwyżkę i brak takiego zakazu nie pozbawiałby ich możliwości przeznaczenia tej nadwyżki na fundusz stabilizacyjny, gdyby uznali to za potrzebne, a z drugiej strony, gdyby decyzja była kontestowana przez członków mniejszościowych, to mają oni swoje instrumenty ochrony polegające na tym, że mogą zakwestionować uchwałę przed sądem jako sprzeczną z dobrymi obyczajami czy godzącą w interes spółdzielni. Wobec tego w zakresie drugiego problemu konstytucyjnego propozycja jest, aby wnieść wniosek o stwierdzenie niezgodności tych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Czy są pytania? Nie ma. Przechodzimy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Proszę wyświetleń wyników. Głosowało 15 posłów: za było 15 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, czyli SK 26/22. Prosimy o referat pana profesora Marcina Spyry. Panie profesorze, proszę o bardzo syntetyczne przedstawienie tej sprawy.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję. Pozwolę sobie syntetycznie przedstawić tę sprawę, bo jest tu kwestia formalna, a mianowicie zakwestionowane zostały przepisy ustawy o przystaniach i portach morskich, które wymagają zgody ministra na przeniesienie własności użytkowania wieczystego. Dotyczy to stanu faktycznego, w którym kilku współwłaścicieli nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego dokonało czynności bez takiej zgody. Czynność ta jest nieważna i wcześniej Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał skargę jednego z tych właścicieli, został wydany w tej sprawie wyrok, w wyroku tym stwierdzono zgodność tych kwestionowanych przepisów i częściowo umorzono postępowanie ze względu

na niedopuszczalność wydania wyroku. Z tego względu projekt stanowiska zakłada, iż postępowanie w tej sprawie, gdzie był identyczny stan faktyczny, bo to jest inny współwłaściciel i nawet orzeczenia, na które się powołuje, to są te same orzeczenia, które są we wcześniejszej sprawie, stąd wniosek o to, aby wnieść o umorzenie postępowania. Częściowo ze względu na niedopuszczalność w poprzedniej sprawie, którą umorzył Trybunał, a w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję. Czy są pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 14 posłów: za było 14 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Projekt stanowiska został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję.

Przechodzimy do sprawy SK 1/22. Panie profesorze, proszę o referat.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Ta sprawa dotyczy skargi wniesionej przez radcę prawnego, który był wyznaczony jako pełnomocnik z urzędu. Sprawa toczyła się w postępowaniu nieprocesowym. Sąd na rzecz uczestnika, którego reprezentował radca prawny, zasądził na jego rzecz wynagrodzenie od Skarbu Państwa w kwocie 2000 zł i wydał rozstrzygnięcie, że to drugi z uczestników postępowania ma zapłacić koszty zastępcy procesowego na rzecz uczestnika postępowania, który był reprezentowany przez tego radcę, który został wyznaczony jako pełnomocnik z urzędu. Sąd zlecił obliczenie tej kwoty referendarzowi, ale referendarz przez dwa lata tego nie zrobił i radca prawny w swoim własnym imieniu wystąpił o stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie o ustalenie jego wynagrodzenia jako pełnomocnika z urzędu oraz zasądzenie na jego rzecz od Skarbu Państwa kwoty 2000 zł. Ta skarga została odrzucona, ponieważ radca nie był stroną tego postępowania, a w tym zakresie skarga przysługuje wyłącznie stronie. Radca prawny skarżący kwestionuje art. 64 § 1 k.p.c. i przepisy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym, twierdząc, że jego prawo do rozpoznania sprawy przez sąd zostało naruszone, dlatego że nie mógł wystąpić ze skargą i jego roszczenie zostało odrzucone ze względu na to, że nie miał przymiotu strony i także dopatruje się naruszenia zasady równości wobec prawa, ponieważ twierdzi, że w innych przypadkach tego typu skarga przysługuje i że różnicuje to podmioty w sposób nieuzasadniony. Jest również propozycja wniosku o umorzenie tej sprawy przede wszystkim ze względu na to, że trudno mówić o tym, iż doszło do naruszenia praw konstytucyjnych skarżącego, a mianowicie zasądzono zwrot kwoty wynagrodzenia od jednego z uczestników na rzecz uczestnika, który był reprezentowany przez tego radcę prawnego, więc to nie było świadczenie, które miało być spełnione na rzecz skarżącego, ale na rzecz innego podmiotu. Jest to inna sytuacja niż ta, w której chodziłoby o wynagrodzenie, które ma ponieść Skarb Państwa w zakresie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej. Była to sytuacja, która dotyczyła praw klienta radcy prawnego i z tego względu należy przyjąć, że nie doszło do naruszenia. Z treści samej skargi wynika, że jej przedmiotem nie jest naruszenie praw skarżącego i nie są to przepisy, na podstawie których doszło do naruszenia praw skarżącego. Na marginesie można powiedzieć, że w tym zakresie przyjmuje się, iż pełnomocnik ustanowiony z urzędu miałby prawo do wniesienia tej skargi w imieniu swojego klienta, czego nie uczynił. Uczynił to w imieniu własnym i stąd takie rozstrzygnięcie sądu, ale to powoduje, iż nie jest dopuszczalne wydanie wyroku w tym zakresie, w jakim domaga się tego skarżący. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 11 posłów: za było 11 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Opinia Komisji w sprawie SK 1/22 jest pozytywna.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, czyli SK 102/20. Do tej sprawy zgłosiła się pani przewodnicząca Bartuś, ale z uwagi na inne obowiązki musiała opuścić posiedzenie Komisji, wobec tego proszę pana profesora Karola Dobrzenieckiego o syntetyczne przedstawienie tej sprawy.

Ekspert z BEOS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jest to sprawa, która została wszczęta wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej. Biuro również proponuje tutaj umorzenie postępowania. Przedmiotem postępowania jest art. 2 pkt 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznania rekompensaty wyłącznie dla osób mających miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czyli w sytuacji kiedy osoba, która wnosi o przyznanie rekompensaty, potwierdzenie prawa do rekompensaty albo jej spadkobierca nigdy nie mieszkali poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a jedynie pozostawili tam majątek. Treść tego przepisu jest następująca, że prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP, jeśli spełnia on łącznie następujące wymogi: przede wszystkim, że w dniu 1 września 1939 r. był obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przedwojennych przepisów regulujących kwestie miejsca zamieszkania. Spadkobiercy wnieśli skargę i wskazują na takie okoliczności, że są spadkobiercami przedwojennego właściciela czy współwłaściciela majątku ziemskiego, który był położony w powiecie pińskim, województwie poleskim, czyli w 1945 roku znalazł się poza obecnymi granicami RP. Spadkobiercy złożyli wniosek o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości do wojewody małopolskiego. Wojewoda odmówił potwierdzenia tego prawa i jako główną przyczynę odmowy wskazał, że prawo to przysługuje właścicielom nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami, ale wtedy, kiedy właściciele zostali przemieszczeni w ramach obecnych granic terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. To stanowisko zostało podtrzymane w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który także oddalił skargę, uznając argumentację zarówno wojewody, jak i WSA w Warszawie. Podstawowym zarzutem, który skarżący mają względem tej regulacji, jest wprowadzenie przesłanki miejsca zamieszkania w 1939 roku. Skarżący uważają, że takie rozwiązanie różnicuje tych właścicieli, którzy mieli miejsce zamieszkania na terenie Kresów i tych, którzy mieli tam tylko majątek, a nie mieli miejsca zamieszkania, czyli nie przebywali na Kresach, kiedy wybuchła wojna. Należy odnotować, że treść skazanego w skardze przepisu została nadana temu przepisowi w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny rozpatrując sprawę SK 11/12 stwierdził, że nie jest właściwe z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych, żeby łączyć prawo do potwierdzenia prawa do rekompensaty z zamieszkiwaniem w konkretnym dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że powiązanie tego konkretnego dnia koliduje z naszą wiedzą o tym, jak wyglądały stosunki w tamtych czasach i czasami miejsca pobytu czy zamieszkiwania 1 września 1939 r. mogły być zupełnie przypadkowe. Biuro uznaje, że po zmianie, która jest właściwa i zgodna z konstytucją, nie stwierdzono, że jest konieczność zamieszkiwania konkretnie 1 września 1939 r. tylko w ogóle zamieszkiwania w danym miejscu. Po zmianie tego przepisu Sejm połączył możliwość potwierdzenia prawa do rekompensaty z zamieszkiwaniem, co łączyło się później z przemieszczeniem na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Takie rozwiązanie wpisuje się w cel umów republikańskich i w cel regulacji, które dążą do tego, żeby przyznać rekompensatę osobom, które rzeczywiście zostały przesiedlone najczęściej przymusowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sytuacja osób, które miały tylko majątki na Kresach Wschodnich, ale tam nie zamieszkiwały jest jednak zdecydowanie odmienna. Ona nie mieści się w celu zarówno traktatów, umów republikańskich, jak i ustawy zabużańskiej i w istocie jest oczekiwaniem, żeby dla tej kategorii właścicieli wprowadzić *sui generis* ustawę reprivatyzacyjną niepowiązaną z celami tych traktatów. W związku z tym można powiedzieć, że mamy tutaj do czynienia ze świadomym zaniechaniem ustawodawczym

i Sejm intencjonalnie nadał taką treść temu przepisowi. Nie ma tutaj mowy o pominięciu. W związku z tym żądanie i treść tej skargi zasługują na to, żeby to postępowanie zostało umorzone. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Proszę bardzo, pani przewodnicząca Urszula Nowogórska.

Poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, mam pytanie, kto złożył tę skargę konstytucyjną?

Ekspert z BEOS Karol Dobrzeniecki:

Skarga konstytucyjna została złożona przez spadkobierców przedwojennego właściciela. Pani poseł, czy mam wymienić nazwiska?

Poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Chodzi mi o obszary, których to dotyczy.

Ekspert z BEOS Karol Dobrzeniecki:

To jest gmina Wiczówka, powiat piński, województwo poleskie. Tam znajdował się majątek, do którego miało być potwierdzone prawo do rekompensaty.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie widzę głosów w dyskusji, więc przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 12 posłów: za było 12 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Komisja wyraziła pozytywną opinię w stosunku do sprawy SK 102/20.

Przechodzimy do sprawy SK 54/23. Poproszę pana profesora Pawła Daniluka o syntetyczne i zwięzłe przedstawienie problemu konstytucyjnego w tej sprawie.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Dzień dobry państwu. Paweł Daniluk, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o pierwszą ze spraw, które mam dzisiaj przedstawiać, czyli sprawę SK 54/23, to problem konstytucyjny w tej sprawie dotyczy braku środka odwoławczego, a mówiąc ściślej, braku zażalenia na postanowienie sądu nieuwzględniające zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa i utrzymujące to postanowienie w mocy. W sprawie karnej skarżącego, która legła u podstaw wywiezionej skargi konstytucyjnej, zapadło postanowienie policji o umorzeniu śledztwa. To postanowienie zostało następnie zatwierdzone przez prokuraturę, skarżący działając w tej sprawie w charakterze pokrzywdzonego, wywiódł zażalenie na to postanowienie, a sąd rejonowy rozpoznając to zażalenie, nie uwzględnił go i utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie o umorzeniu śledztwa utrzymał, a w obowiązującym stanie prawnym nie przysługuje zażalenie na to postanowienie sądowe. W takim stanie rzeczy skarżący zarzuca w swojej skardze ograniczenie prawa do sądu z powodu braku środka odwoławczego od postanowienia sądu, którym to postanowieniem nie uwzględnia się zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa. Ten brak środka odwoławczego ma w ocenie skarżącego pozbawiać go możliwości dokonania kontroli instancyjnej orzeczenia sądowego, a w konsekwencji skarżący twierdzi, że obowiązujący stan prawny uchybia art. 176 ust. 1 w związku z art. 78, art. 45, art. 77 ust. 2 oraz art. 2 konstytucji. Proszę państwa, skarżący stawiając taki zarzut, czyni przedmiotem kontroli aż sześć przepisów Kodeksu postępowania karnego. Są to kolejno art. 306 § 1a, art. 426 § 1, art. 465 § 1 i § 2 oraz art. 459 § 1 i § 3 Kodeksu postępowania karnego tyle tylko, że aż pięć z tych przepisów nie ma żadnego związku z podnoszonym przez skarżącego problemem konstytucyjnym, bo z przepisów tych nie wynika ani bezpośrednio, ani pośrednio wyłączenie zaskarżalności postanowienia sądu, którym to postanowieniem nie uwzględnia się zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa. Tym samym przepisy te nie stanowiły i nie mogły stanowić podstawy ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego, a to przemawia za umorzeniem postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Proszę państwa, kwestionowany przez skarżącego stan prawny

znajduje umocowanie w jednym z kwestionowanych przez niego przepisów, a mianowicie w art. 426 § 1 Kodeksu postępowania karnego, a przepis ten mówi, że od orzeczeń sądu odwoławczego oraz od orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Krótkiego wyjaśnienia wymaga to, że sąd, który rozpoznaje zażalenie na postanowienie o umorzeniu śledztwa, jest w tym zakresie sądem odwoławczym, a zatem zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 426 § 1 Kodeksu postępowania karnego od orzeczeń tego sądu nie przysługuje środek odwoławczy. Przepis, który miał zastosowanie w tej sprawie, nie może być poddany merytorycznej kontroli z kilku powodów o charakterze formalnoprawnym. Po pierwsze, należy wskazać i odwołać się do stanu faktycznego sprawy karnej skarżącego, że skarżący nie podjął próby zaskarżenia tego postanowienia sądu rejonowego, w którym nie uwzględniono zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa. Tymczasem warunkiem formalnym dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest konieczność wyczerpania przez skarżącego drogi prawnej. Ma to szczególne znaczenie w takich sytuacjach, gdy skarżący podejmuje próbę zakwestionowania konstytucyjności przepisów wyłączających zaskarżalność określonych decyzji procesowych, tak jak ma to miejsce w omawianej sprawie. Trybunał Konstytucyjny już niejednokrotnie odnosił się do tego rodzaju sytuacji i tytułem przykładu można wskazać na pogląd, że w przypadku, gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis przewidujący, że w danym przypadku środek odwoławczy nie przysługuje, należy mimo to wnieść środek zaskarżenia, aby uzyskać rozstrzygnięcie wydane w oparciu o normę prawną, która wyłącza możliwość zaskarżenia orzeczenia. Skarżący tego nie uczynił, nie wyczerpał drogi, a tym samym kwestionowany art. 426 § 1 Kodeksu postępowania karnego nie został w sprawie karnej skarżącego zastosowany, a to przemawia za umorzeniem postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Po drugie, należy wskazać na inną okoliczność, która również przemawia za umorzeniem postępowania, a ta okoliczność polega na brakach w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. W szczególności ma to miejsce w odniesieniu do dwóch wzorców kontroli – do art. 2 i art. 77 ust. 2 konstytucji, a ponadto jeszcze inny wzorzec kontroli, a mianowicie art. 78 konstytucji jest w tej sprawie wzorcem nieadekwatnym. Proszę państwa, chodzi o to, że art. 78 konstytucji statuuje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, natomiast postanowienie sądu to postanowienie, mocą którego nie uwzględnia się zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa jest orzeczeniem sądu odwoławczego, a więc nie mamy tutaj do czynienia z orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji. Ostatnia kwestia, ale również bardzo istotna jest taka, że należy zwrócić uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2003 r. wypowiedział się już w odniesieniu do podnoszonego przez skarżącego problemu konstytucyjnego i orzekł, że art. 426 § 1 k.p.k. jest zgodny z art. 45 konstytucji i nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 konstytucji. Ta tożsamość problemu konstytucyjnego w sprawie SK 38/02 i w niniejszej sprawie aktualizuje kolejną podstawę do umorzenia postępowania tym razem z powodu zbędności orzekania.

Z tych wszystkich powodów, o których powiedziałem przed chwilą, w projekcie proponuje się umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku i ze względu na zbędność wydania wyroku, a także niejako z ostrożności procesowej. Gdyby Trybunał nie zdecydował się na umorzenie postępowania w całości, to również jest wniosek o uznanie, że art. 426 § 1 nie jest niezgodny z art. 78, a to jest konsekwencją tego, o czym mówiłem przed chwilą, czyli nieadekwatności wzorca kontroli. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy są jakieś pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 11 posłów: za było 11 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Projekt stanowiska został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję.

Przechodzimy do sprawy SK 75/23. Panie profesorze, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję. Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę SK 75/23, to dla prawidłowego jej zrozumienia należy odwołać się do pewnej faktografii związanej ze sprawą karną skarżącego, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej. W tej sprawie karnej skarżący występował w charakterze podejrzanego – było to postępowanie przygotowawcze, śledztwo. W śledztwie tym występowało również troje innych podejrzanych i wszyscy ci podejrzani byli reprezentowani przez tego samego obrońcę. Skarżący w trakcie trwania śledztwa wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie sprzeczności interesów między podejrzanymi i o wyłączenie od udziału w sprawie ich wspólnego obrońcy. Miało to podstawę w art. 85 Kodeksu postępowania karnego, który między innymi mówi o tym, że obrońca może bronić kilku oskarżonych. Dotyczy to też podejrzanych, jeżeli ich interesy nie pozostają w sprzeczności, a w wypadku stwierdzenia sprzeczności tych interesów sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prezes sądu, określa oskarżonym czy też podejrzanym termin do ustanowienia innych obrońców. W tej sprawie karnej skarżącego prezes sądu po zapoznaniu się z wnioskiem o stwierdzenie sprzeczności nie stwierdził takiej sprzeczności interesów podejrzanych i na takie zarządzenie prezesa nie przysługiwało zażalenie. Skarżący jeszcze w trakcie trwania tego śledztwa nie zgadzając się z niemożnością zaskarżenia zarządzenia prezesa, wystąpił ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, a Trybunał Konstytucyjny zgodnie z oczekiwaniem skarżącego orzekł wyrokiem z 27 kwietnia 2022 r., że art. 85 § 2 w związku z art. 85 § 3 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu, w którym stwierdza się, że interesy kilku podejrzanych reprezentowanych przez tego samego obrońcę nie pozostają w sprzeczności są niezgodne z art. 42 ust. 2 w związku z art. 78 i art. 32 ust. 1 konstytucji. Skarżący już po uzyskaniu tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o wznowienie postępowania w przedmiocie odmowy przyjęcia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu stwierdzające brak sprzeczności interesów podejrzanych reprezentowanych przez tego samego obrońcę. Rzecz jasna skarżący powołał się na korzystne dla niego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ale Sąd Najwyższy pozostawił ten wniosek skarżącego bez rozpoznania, stwierdzając, że de lege lata wznowieniu nie podlegają postępowaniom incydentalnym. Proszę państwa, kluczowe znaczenie dla tej sprawy ma zakwestionowany przez skarżącego art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Przepis ten stanowi, że postępowanie wznowia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, a wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego. Proszę państwa, istotne jest to, że ten przepis powszechnie wykładany jest w ten sposób, że przewidziane w nim wznowienie postępowania ograniczone jest zasadniczo do głównego nurtu procesu obejmującego przede wszystkim kwestie odpowiedzialności karnej. Przepis ten nie obejmuje postępowań incydentalnych co do zasady. Jeżeli chodzi o wznowienie postępowań incydentalnych, to one są dopuszczalne zupełnie wyjątkowo, ale nie dotyczy to postępowania, o którym mowa w tej sprawie, czyli postępowania incydentalnego w przedmiocie stwierdzenia sprzeczności interesów podejrzanych reprezentowanych przez tego samego obrońcę. Skarżący zarzuca niekonstytucyjność art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego właśnie przez to, że przepis ten nie umożliwia wznowienia postępowania incydentalnego w przedmiocie stwierdzenia sprzeczności interesów podejrzanych reprezentowanych przez tego samego obrońcę pomimo tego, że podstawa prawna wydania kończącego postępowania prawomocnego orzeczenia została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z konstytucją.

Proszę państwa, najogólniej rzecz ujmując, zastrzeżenia skarżącego wzbudza to, że niejako nie może on skonsumować korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, bo Trybunał Konstytucyjny uznał jego skargę konstytucyjną za zasadną, ale nie przełożyło się to na toczące się przeciwko niemu postępowanie karne, bo nie mógł on uzyskać wznowienia. Nie wchodząc w szczegóły, myślę, że należałoby powiedzieć, że dla postawionego przez skarżącego problemu konstytucyjnego fundamentalne znaczenie ma to, co zostało już powiedziane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 września 2006 r., bo ten wyrok dotyczył właśnie art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego, tyle że wówczas był to przepis w innym brzmieniu i o innej zawartości normatywnej

niż obecny art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego, co ewentualnie też wyklucza rozważanie w tej sprawie umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności lub zbędności orzekania. Niemniej ten przepis został wówczas uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45, art. 77 ust. 2 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził, że w przypadku, gdy przepis został uznany za niezgodny z konstytucją na skutek skargi, skarżący musi mieć możliwość niejako skonsumowania efektów wszczętego przez siebie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zatem musi mieć możliwość wznowienia postępowania zakończonych orzeczeniem wydanym na podstawie przepisu uznanego następnie za niekonstytucyjny. Ponadto Trybunał wywiódł, że ustawowa dopuszczalność wznowienia nie może być ograniczona tylko do orzeczeń rozstrzygających co do istoty sprawy i podkreślił jednocześnie, że z art. 190 ust. 4 konstytucji, a więc z tego przepisu, który również jest wzorcem kontroli w tej sprawie, wynika zakaz takiego kształtowania procedur restytucyjnych czy też wznowieniowych, aby istniały luki, czyli sytuacje, w których zainteresowany nie ma środka prawnego do wznowienia postępowania.

Do postępowań incydentalnych Trybunał w omawianym wyroku wprost powiedział, że trudno wskazać racjonalne, konstytucyjnie doniosłe względy, które zadecydowały o wyłączeniu postępowań incydentalnych spod wznowienia postępowania. Trybunał podkreślił jeszcze, że nieuzasadnione jest różnicowanie dopuszczalności wznowienia postępowania w zależności od tego, czy jest to postępowanie główne w zasadniczym nurcie procesu, czy też tylko postępowanie incydentalne.

Na bazie tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydaje się, że można zrekonstruować pewien standard konstytucyjny, zgodnie z którym postępowania incydentalne również powinny podlegać wznowieniu w takiej sytuacji, kiedy podstawa prawna ich prawomocnego zakończenia została uznana za niezgodną z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Jeśli tak, to z takim standardem konstytucyjnym koliduje art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a koliduje przez to, że nie umożliwia wznowienia postępowania pomimo tego, że podstawa prawna wydania kończącego to postępowanie incydentalne orzeczenia została uznana przez Trybunał za niezgodną z konstytucją. Stąd też w projekcie wniosek o stwierdzenie niezgodności niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa ma pytania? Nie ma. Głosujemy.

Kto z państwa jest za przyjęciem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 10 posłów: za było 10 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Komisja wyraża pozytywną opinię o tym stanowisku.

Przechodzimy do ostatniej sprawy SK 89/23. Bardzo proszę, pan profesor Paweł Daniluk.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Jeżeli chodzi o ostatnią sprawę SK 89/23, to tutaj skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 81 § 2 w związku z art. 88 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie zwrotu uzasadniony odnoszącego się do przypadku złożenia wniosku o zmianę pełnomocnika z urzędu w postępowaniu karnym, a jako wzorce kontroli skarżący przywołuje dwa przepisy, czyli art. 45 ust. 1 ujęty związkowo z art. 32 ust. 1 konstytucji, czyli, najogólniej rzecz ujmując, prawo do sądu i konstytucyjna zasada równości.

Proszę państwa, rekonstruując pokrótce kwestionowany przez skarżącego stan normatywny należałoby przede wszystkim powiedzieć, że z pierwszego z kwestionowanych przepisów, czyli z art. 81 § 2 Kodeksu postępowania karnego jednoznacznie wynika, że warunkiem koniecznym wyznaczenia nowego obrońcy z urzędu w miejsce obrońcy dotychczasowego jest wniosek oskarżonego lub obrońcy, który to wniosek musi być wnioskiem uzasadnionym. Natomiast drugi z kwestionowanych przepisów, czyli art. 88 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zdaniu trzecim stanowi, że do pełnomocnika z urzędu stosuje się odpowiednio przedstawiony przed chwilą przeze mnie art. 81 § 2 Kodeksu

postępowania karnego, czyli ten przepis dotyczący wyznaczenia nowego obrońcy z urzędu ma odpowiednie zastosowanie również do pełnomocnika z urzędu. Proszę państwa, może już na wstępie powiem, że to postępowanie powinno zostać w naszej ocenie umorzone z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, a to wynika przede wszystkim z poważnych deficytów w zakresie uzasadnienia stawianych zarzutów niekonstytucyjności. Z kwestionowanych przepisów wynika ograniczenie w wyznaczaniu nowego pełnomocnika z urzędu w miejsce dotychczasowego, a tym ograniczeniem ma być w ocenie skarżącego uzasadniony wniosek. Wymóg uzasadnionego wniosku ma być w ocenie skarżącego niekonstytucyjny, ponieważ ogranicza swobodę w wyznaczaniu nowego pełnomocnika z urzędu. Skarżący zestawia pełnomocnika z wyboru z pełnomocnikiem z urzędu i twierdzi, że pełnomocnika z wyboru można swobodnie zmienić, natomiast to, że nie można swobodnie zmienić pełnomocnika z urzędu, narusza jego prawa konstytucyjne. Tak jak już wspomniałem, problem polega na tym, że zarzuty te pozbawione są wymaganego uzasadnienia. Skarżący przedstawia w tym zakresie bardzo lakoniczne uwagi, a w szczególności nie podejmuje nawet jakiegokolwiek próby wykazania, że istnieje jakaś wspólna cecha istotna, która miałaby uzasadniać równe traktowanie zestawianych przez niego podmiotów prawa, a więc pokrzywdzonego mającego pełnomocnika z wyboru i pokrzywdzonego mającego pełnomocnika z urzędu. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wymaga wykazania wspólnej cechy istotnej w takich sprawach, gdzie zarzut niekonstytucyjności tak jak w sprawie niniejszej bazuje na art. 32 ust. 1 konstytucji.

Wysoka Komisjo, co więcej wydaje się, że warto zwrócić uwagę, że skarżący nie dostrzega dość oczywistych elementów różnicujących te podmioty, które są zestawiane w tej sprawie, a oczywistym elementem różnicującym jest to, że pełnomocnictwo z wyboru powstaje i ustaje w wyniku swobodnej woli stron stosunku pełnomocnictwa. Jest to całkowicie naturalne, skoro koszty pełnomocnictwa z wyboru pokrywa sam reprezentowany, czyniąc to według własnego uznania, natomiast pełnomocnictwo z urzędu nie bazuje na swobodnej umowie stron, ale na decyzji organu sądowego, który wyznacza pełnomocnika z urzędu, a strony tego stosunku pełnomocnictwa nawet nie mają wpływu na to, jaka konkretna osoba zostaje wyznaczona pełnomocnikiem w sprawie. To również wydaje się zupełnie naturalne, skoro koszty pełnomocnictwa z urzędu nie obciążają samego reprezentowanego, ale są pokrywane ze środków Skarbu Państwa.

Sygnalizacyjnie ostatnia już kwestia. Należałoby zauważyć, że skarżący nie powołuje żadnych dowodów czy argumentów na rzecz prezentowanej przez siebie istotnej tezy skargi konstytucyjnej, że wymóg uzasadnionego wniosku w przedmiocie wyznaczenia nowego pełnomocnika z urzędu prowadzi do tego, że zdaniem skarżącego procedura sądowa nie jest ukształtowana zgodnie z wymogami sprawiedliwości, ale z uwagi na brak uzasadnienia nie wiadomo, dlaczego skarżący tak uważa, stąd trudno nawet podjąć próbę polemiki z tą tezą. Te deficyty uzasadnienia, o których przed chwilą powiedziałem, nie pozwalają na merytoryczną ocenę skargi konstytucyjnej i stąd też w projekcie wniosek o umorzenie postępowania. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę. Głosujemy.

Kto z państwa jest za przyjęciem pozytywnej opinii o tym projekcie? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie, proszę wyświetlenie wyników. Głosowało 9 posłów: za było 9 posłów, przeciw było 0 posłów, wstrzymało się 0 posłów.

Komisja przyjęła pozytywną opinię o projekcie tego stanowiska.

Bardzo serdecznie dziękuję państwu posłom oraz naszym ekspertom. Zamykam posiedzenie Komisji.