

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 25)
z dnia 9 stycznia 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 25)

9 stycznia 2025 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, i **Barbary Bartuś (PiS)**, zastępcy 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 33/24, SK 39/23, K 6/23, SK 97/23.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BEOS; **Natalia Cabaj**, **Tomasz Esmund**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** i **Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam także panią Marzenę Laskowską, dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji oraz naszych ekspertów z BEOS.

W związku z tym, że otrzymaliście państwo wcześniej porządek, rozumiem, że możemy od razu rozpocząć jego realizację. W porządku mamy cztery sprawy, które zawisły przed Trybunałem Konstytucyjnym i zostały skierowane do naszej Komisji. Pierwsza jest sprawa o sygn. akt SK 33/24.

Proszę panią mecenas Katarzynę Miaskowską o jej przedstawienie.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna z 9 kwietnia 2020 r. zainicjowała sprawę o sygn. akt SK 33/24. Skarga została wniesiona przez osobę fizyczną. Skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 105 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, odpowiednio w całości albo w części.

Żeby zrozumieć zarzuty, jakie skierował skarżący w niniejszym postępowaniu, należy przedstawić krótko stan faktyczny, co niniejszym uczynię. Skarżący jest właścicielem zabudowanej nieruchomości gruntowej, na której granicy, na podstawie pozwolenia na budowę wydanego jeszcze w oparciu o ustawę – Prawo budowlane z 1974 r., został posadowiony obiekt budowlany, konkretnie budynek. Jednak został on zrealizowany z odstępstwem od projektu na etapie realizacji inwestycji budowlanej i w 2015 r. aktualna właścicielka nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego wystąpiła o przeprowadzenie postępowania legalizacyjnego, naprawczego, w trybie art. 48 ustawy – Prawo budowlane z 1994 r. Organ administracji architektoniczno-budowlanej ustalił w postępowaniu, że budynek ten pozostaje w legalnym użytkowaniu, ponieważ na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane z 1974 r. nie było konieczności wydawania decyzji o pozwoleniu na przystąpienie do użytkowania, i decyzją z 17 maja, stwierdziwszy, że postępowanie jest bezprzedmiotowe, umorzył je.

Od niniejszej decyzji skarżący odwołał się do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, który utrzymał tę decyzję w mocy. Następnie, również bezskutecznie dla skarżącego, decyzja ta była weryfikowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

i Naczelny Sąd Administracyjny. Sądy obu instancji oddaliły skargę skarżącego, podnosząc, że z poczynionych w sprawie ustaleń wynika, że jakkolwiek ten sporny budynek zrealizowano z pominięciem przepisów prawa, czyli z odstępstwem od projektu budowlanego, jednak został on przyjęty do użytkowania przez organy nadzoru budowlanego i od 1991 r. pozostaje w legalnym użytkowaniu. Stąd kolejne postępowanie w perspektywie jego legalizacji byłoby bezprzedmiotowe, dlatego, wszczęte, zostało następnie umorzone.

Jeśli chodzi o zarzuty skarżącego w niniejszym postępowaniu, to przede wszystkim należy podkreślić, że ta skarga konstytucyjna została bardzo lapidarnie skonstruowana. W niniejszej skardze skarżący przedstawia zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 konstytucji, twierdząc, że przepis ten narusza zasadę ochrony własności przez Rzeczpospolitą Polską, a także prawo do własności i równej jej ochrony ustanowione w art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji. Skarżący kwestionuje przepis Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim pozostawia on organom administracji możliwość umorzenia postępowania mającego doprowadzić do kontroli działań tych organów w aspekcie zgodności z przepisami prawa.

Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji po analizie formalnoprawnej przedłożonej skargi konstytucyjnej diagnozuje brak realizacji przez skarżącego obowiązków, które wynikają z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co wiedzie do wniosku o umorzenie postępowania. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przeze mnie przed chwilą przepisów inicjator postępowania skargowego jest zobowiązany do wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego zostały naruszone, a także do określenia sposobu naruszenia tego prawa. Jakkolwiek należy stwierdzić, że skarżący spełnił to kryterium brzegowe, a mianowicie wskazał art. 64 ust. 1 i 2 konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 konstytucji, natomiast trudno uznać, że wywiązał się ze zdeterminowanego ustawowo substratu skargi konstytucyjnej, a mianowicie z konieczności wskazania sposobu naruszenia przez zakwestionowany przepis jego konstytucyjnych wolności lub praw. W naszej opinii skarżący wiąże zarzut naruszenia prawa do ochrony własności z niesatysfakcjonującym go postępowaniem administracyjnym bez jakiegokolwiek uzasadnienia, że ingerencja w prawo własności wynika z brzmienia zaskarżonego przez niego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie na przykład ze sposobu jego zastosowania w konkretnej sprawie. W istocie, jak wynika z twierdzeń skarżącego, adresuje on wymóg ochrony prawa własności do organów i sądów orzekających właśnie w jego konkretnej, indywidualnej sprawie.

Podsumowując tę część analizy formalnoprawnej, należy stwierdzić, że – konkretyzując art. 79 konstytucji – ustawodawca nałożył na każdego skarżącego w trybie skargi konstytucyjnej obowiązek wskazania, które konstytucyjne prawo lub wolność zostały naruszone i w jaki sposób zostały one naruszone przez przepisy prawa. W niniejszej sprawie skarżący, jakkolwiek formalnie wskazał chronione konstytucyjnie prawo własności, prawo do równej ochrony prawa własności, czyli regulację, która jest źródłem chronionych praw konstytucyjnych, to jednak w żaden sposób nie określił, w jaki sposób doszło do naruszenia tych wzorców kontroli w jego sprawie. Z tego względu wnosimy o umorzenie postępowania.

Dodatkowo autonomiczną przesłanką jest fakt, że skarżący nie zrealizował obowiązku stosownego uzasadnienia stawianych zarzutów, czyli obowiązku, który wynika z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wręcz ogranicza się do jednozdaniowego, tak naprawdę, sformułowania, pewnej próby podjęcia uzasadnienia, wskazując, że to na organach sądowych i administracyjnych ciąży obowiązek ochrony prawa własności skarżącego. Z tego też względu wnosimy o umorzenie postępowania w całości. Bardzo dziękuję, pozostaję do dyspozycji Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Wobec tego wszystko jasne, głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem przedstawionego projektu stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0) Wszyscy za, dziękuję bardzo.

Opinia Komisji przy tym stanowisku jest pozytywna.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 39/23.

Poproszę pana mecenasa Michała Ziółkowskiego o zwięzłe przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Dziękuję, panie przewodniczący. Michał Ziółkowski, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Szanowna Komisjo, biuro proponuje przedłożenie wyjaśnienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W skardze konstytucyjnej skarżący wystąpił o zbadanie zgodności dwóch przepisów. Pierwszy to art. 403 Kodeksu postępowania cywilnego. Skarżący zaskarżył ten przepis w zakresie, w jakim przepis ten nie reguluje podstawy o wznowienie postępowania w postaci możliwości wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego. Drugi zaskarżony przez skarżącego przepis to art. 394¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie reguluje możliwości zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania.

Skarga została złożona w następującym stanie faktycznym. W 2016 r. bank, z którym skarżącego łączyła umowa kredytowa, wypowiedział tę umowy i wniósł o wydanie nakazu zapłaty przeciwko skarżącemu w następstwie niewywiązania się przez niego z tejże umowy. Sąd okręgowy uwzględnił roszczenie banku, wydając nakaz zapłaty, od którego skarżący złożył sprzeciw. Wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu sprzeciw został oddalony. Skarżący wniósł apelację, która również została oddalona. Po kilku latach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w innej sprawie niż sprawa skarżącego wydał wyrok z 3 października 2019 r. – ta sprawa to Kamil Dziubak i Justyna Dziubak vs. Raiffeisen Bank International. Ten wyrok dotyczył sprzecznych z prawem Unii Europejskiej klauzul umownych regulujących mechanizm indeksowania kredytów udzielonych przez bank w walucie obcej. W związku z tym wyrokiem skarżący w niniejszym postępowaniu wniósł skargę o wznowienie postępowania zakończonego kilka lat wcześniej. Jako okoliczność uzasadniającą wznowienie skarżący wskazał wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Postanowieniem z 19 maja 2020 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu odrzucił skargę o wznowienie postępowania, wskazując, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują takiej podstawy wznowienia postępowania cywilnego. Skarżący zaskarżył postanowienie sądu apelacyjnego zażaleniem, które zostało również odrzucone przez sąd apelacyjny z uwagi na brak podstawy prawnej do wniesienia takiego zażalenia w Kodeksie postępowania cywilnego.

W sprawie występują dwa problemy konstytucyjne. Pierwszy dotyczy art. 403 k.p.c. i problem ten można sprowadzić do dwóch pytań. Pierwsze: czy art. 403 k.p.c. wprowadza niekonstytucyjne zróżnicowanie w zakresie konstytucyjnego prawa do sądu przez to, że nie pozwala wznowić postępowania po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pozwalając natomiast w innych okolicznościach? Drugi problem konstytucyjny związany z tym przepisem można sprowadzić do następującego pytania: czy przepis ten stanowi niekonstytucyjne ograniczenie konstytucyjnego prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej w sytuacji, w której inne procedury sądowe, takie jak sądowno-administracyjna lub karna przewidują możliwość wznowienia postępowania po wyroku TSUE?

Inny problem konstytucyjny, związany z kolei z art. 394¹ k.p.c., który został również zaskarżony w tej sprawie, sprowadza się do pytania, czy brak możliwości zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez sąd apelacyjny w związku z odrzuceniem skargi o wznowienie postępowania, narusza prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz prawo do zaskarżenia orzeczeń, które uregulowane jest w konstytucji.

Biuro proponuje przedłożenie wyjaśnienia w sprawie z wnioskiem o umorzenie postępowania zasadniczo z dwóch powodów. Po pierwsze wskazany jako przedmiot kontroli art. 403 k.p.c. nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 w sprawie skarżącego. Z uzasadnienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który orzekł o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania, jednoznacznie wynika, że skarżący podstawy wznowienia upatrywał w art. 401¹ k.p.c. i tę podstawę wskazał w skardze o wznowienie postępowania. Sąd apelacyjny orzekł w granicach zaskarżenia i nie stosował wprost art. 403. W konsekwencji to art. 401¹ i art. 401 pkt 2 k.p.c. były podstawą ostatecznego orzeczenia

w sprawie skarżącego, a nie art. 403 k.p.c. Z kolei te przepisy, o których mówiłem przed chwilą, nie były zakwestionowane w niniejszej sprawie.

Ponadto skarżący jako przedmiot wskazał art. 394. Ten przepis składa się z kilku jednostek redakcyjnych, które wyrażają wiele norm prawnych adresowanych do różnych podmiotów prawa i nie mogły one z konieczności logicznej i faktycznej znaleźć jednocześnie zastosowania w sprawie skarżącego. W istocie skarżący tak naprawdę kwestionuje art. 394¹ § 2 k.p.c., który został uchylony dużą nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego, zanim jeszcze sprawa skarżącego się rozpoczęła. W związku z czym przepis ten nie mógł być podstawą orzekania przez sąd w sprawie o wznowienie postępowania. Przepis ten nie był też podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie dotyczącej zażalenia na postanowienie sądu o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania.

Niezależnie od tego chciałbym wskazać bardzo skrótowo trzy argumenty, które również przemawiają za koniecznością umorzenia tego postępowania. Argumenty te w zasadzie sprowadzają się do twierdzenia o niedopuszczalności prowadzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny, dlatego że skarżący zakwestionował zaniechanie prawodawcze, a nie pominięcie prawodawcze, które jest w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Mamy do czynienia w tej sprawie z zaniechaniem prawodawczym, dlatego że ani konstytucja, ani prawo unijne, ani żaden inny przepis nie gwarantują skarżącemu konstytucyjnego, podmiotowego, publicznego prawa do wznowienia postępowania po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Art. 190 ust. 4 konstytucji gwarantuje prawo podmiotowe do wznowienia postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z prawa tego nie sposób ani wprost, ani pośrednio w drodze analogii wyprowadzić prawa do wznowienia postępowania po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ponadto zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do wznowienia postępowania nie jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że równie dobrze prawa do wznowienia postępowania w Kodeksie postępowania cywilnego mogłoby nie być, bo konstytucja nie wprowadza takiego wymogu w odniesieniu do procedury cywilnej. Jednakże jeżeli ustawodawca ustanowił już przepisy o wznowieniu postępowania, to przepisy te powinny spełniać konstytucyjne wymagania.

Ponadto wznowienie postępowania cywilnego po wyroku TSUE nie jest też bezwzględnie wymagane przez przepisy prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz nie jest bezwzględnie wymagane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czego najlepszym przykładem jest wyrok z początku 2004 r. w sprawie FY vs. Profi Credit Polska SA w Bielsku Białej, gdzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wprost stwierdził, że prawo unijne takich wymogów wznowienia nie nakłada na państwo członkowskie. Skoro zatem przepisy konstytucyjne nie gwarantują prawa do wznowienia postępowania jako elementu konstytucyjnego prawa do sądu, a ustawowe podstawy wznowienia mogą stanowić ograniczenie prawa do sądu drugiej strony, to trudno było zgodzić się z zarzutem, że ustawodawca ukształtował sytuację skarżącego w sposób niepełny, z pominięciem jakiegoś jego konstytucyjnego prawa. W związku z tym nie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym w niniejszej sprawie, ale z zaniechaniem.

To są główne argumenty, które przemawiają na rzecz zasadności umorzenia postępowania w całości przez Trybunał Konstytucyjny. Jestem do dyspozycji Wysokiej Komisji, bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma.

Wszystko jest jasne, wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Wszyscy głosujący oddali głos za.

Stwierdzam, że opinia Komisji jest pozytywna w przedmiocie projektu tego stanowiska. Przechodzimy do sprawy o sygn. akt K 6/23.

Oddaję głos panu mecenasowi Tomaszowi Esmundowi, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Tomasz Esmund:

Tomasz Esmund, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 6/23 została wszczęta wnioskiem Rady Gminy Kleszczów. Złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego powiązane było ściśle ze zmianą granic gmin Kleszczów i Bełchatów na przełomie lat 2021 i 2022. Wówczas Rada Ministrów dokonała włączenia do gminy Bełchatów obszaru ewidencyjnego Wola Grzymalina, który dotychczas należał do gminy Kleszczów. W ramach tej procedury właściwy minister zwrócił się do rady gminy o przedstawienie opinii w sprawie proponowanej zmiany granic, poprzedzonej stosownymi konsultacjami z mieszkańcami. Jednakże wtedy pojawiła się inicjatywa oddolna ze strony mieszkańców, aby przeprowadzić referendum dotyczące zaproponowanej zmiany granic tych gmin. Pomimo trwającej procedury referendalnej Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie, na mocy którego dokonała zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów. Stało się tak dlatego, że upłynął termin trzech miesięcy na przedłożenie przez rady gminy opinii w tej rozprawie.

Wydanie tego rozporządzenia terytorialnego nie przerywało jednak trwającej procedury referendalnej. Referendum dobiegło końca i prawie 99% mieszkańców biorących udział w tym referendum opowiedziało się za tym, aby Rada Gminy Kleszczów wydała negatywną opinię w kwestii dokonanej zmiany terytorialnej. Mamy zatem do czynienia z taką sytuacją, w której społeczność lokalna wprawdzie wyraziła swoje stanowisko w przedmiocie zmiany granic gmin w formie referendum, czyli w formie kwalifikowanej, jednak zostało ono pozbawione znaczenia prawnego. Tutaj przedmiotem kontroli będą te uregulowania ustawy o samorządzie gminnym, które dopuściły do zaistnienia tego rodzaju sytuacji, jednak one są tutaj zawężone. Zakres naszych analiz jest ograniczony do sytuacji, w której mamy do czynienia z oddolnym zainicjowaniem referendum w przedmiocie zmiany granic. Przedstawione przez nas stanowisko nie odnosi się bezpośrednio do klasycznej sytuacji zwykłych konsultacji społecznych.

Pierwsza z zakwestionowanych norm, wywodzona z art. 4a ust. 3 w związku z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustanawia fikcję prawną przedstawienia przez radę gminy opinii w sprawie projektowanej zmiany granic po upływie trzech miesięcy od dnia wystąpienia o opinię. Problem tutaj polega na tym, że w praktyce ta fikcja obejmuje nie tylko samą opinię zainteresowanej rady gminy, ale obejmuje również konsultacje poprzedzające jej wyrażenie, nawet gdy nie zostały one faktycznie przeprowadzone. Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowana norma narusza art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego poprzez to, że dopuszcza wyłączenie bezwzględnie wymaganego w nim obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych w kwestii zmiany granic społeczności lokalnej. Narusza także art. 15 ust. 2 konstytucji, ponieważ uniemożliwia uwzględnienie faktycznych więzi przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

Druga z zakwestionowanych norm, wywodzona z art. 4a ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przewiduje bezskuteczność wszczętego i niezakończonego referendum lokalnego, w sytuacji gdy głosowanie nad konsultowaną zmianą terytorialną nie zostanie przeprowadzone przed upływem trzech miesięcy od dnia wystąpienia o opinię do zainteresowanej rady gminy. Zdaniem wnioskodawcy ta norma uniemożliwia przeprowadzenie referendum w sprawie ustalenia granic gmin, w sytuacji, gdy ustawa na to zezwala, przez co narusza art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Uniemożliwia również uwzględnienie więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju, a także narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ czyni bezskuteczną pozostającą w toku procedurę referendum lokalnego.

Projekt stanowiska Sejmu z oczywistych względów nie dotyczy konstytucyjności samego rozporządzenia terytorialnego, które również zostało zaskarżone we wniosku. Dla jasności chciałbym w tym momencie także podkreślić, że projekt stanowiska nie odnosi się do prawidłowości czy celowości dokonania przez Radę Ministrów tej konkretnej zmiany granic gmin. Odnosimy się wyłącznie do oceny zgodności z konstytucją dwóch norm zakwestionowanych przez wnioskodawcę. Podnoszone w projekcie stanowiska problemy dotyczą tego, czy przepisy regulujące udział społeczności lokalnej i rady gminy jako jej reprezentacji w procedurze zmian granic nie są sformułowane w sposób, który – przynajmniej w niektórych sytuacjach,

w tym przypadku jest to kwestia zainicjowania referendum – pozbawia lokalną społeczność możliwości wypowiedzenia się w tej sprawie przed dokonaniem planowanych zmian.

Jeżeli chodzi o ocenę konstytucyjności pierwszej z zakwestionowanych norm, to w tym przypadku kierunek stanowiska Sejmu opiera się w znacznym stopniu na wątpliwościach konstytucyjnych Trybunału Konstytucyjnego dotyczących owej fikcji. Te wątpliwości zostały wyrażone już 15 lat temu w postanowieniu sygnalizacyjnym S 6/09. Trybunał sugerował wówczas możliwość naruszenia art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a poprzez to także art. 15 – w domyśle – w sytuacji, w której owa fikcja obejmowałaby nie tylko przedstawienie opinii, ale również obejmowałaby przeprowadzenie konsultacji. Praktyka poszła jednak w takim kierunku, że fikcja, o której mowa w tym przepisie, obejmuje także sytuacje, w których nie doszło do przeprowadzenia konsultacji, a więc nie tylko takie sytuacje, gdzie rada nie przedstawiła opinii, ale także te, gdzie nie zostały przeprowadzone konsultacje, a tym samym nie została ta opinia przedłożona.

Zakwestionowana regulacja umożliwia zaistnienie takiej sytuacji prawnej i faktycznej, w której bezwzględny obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w kwestii zmiany granic, wymagany na gruncie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w praktyce nie będzie zrealizowany. Fikcja przeprowadzenia konsultacji sprawia, że uniemożliwione jest uwzględnienie przez Radę Ministrów faktycznych więzi społecznych przy przeprowadzaniu zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju. W konsekwencji dochodzi do takiej sytuacji, że w przypadku podjęcia inicjatywy referendalnej z perspektywy Rady Ministrów działania odbywają się w zgodzie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, natomiast działania społeczności lokalnej pozostają w zgodzie z przepisami ustawy o referendum lokalnym. W ostatecznym rozrachunku – pomimo tego, że wszyscy, zarówno organy władzy centralnej, jak i organy władzy samorządowej, jak też społeczność lokalna, działają w sposób zgodny z regulacjami ustawowymi – dochodzi do tego, że społeczność lokalna w pewnych określonych sytuacjach pozbawiona jest prawa do wyrażania swojego stanowiska, gwarantowanego na poziomie zarówno międzynarodowym, jak i konstytucyjnym.

Problem związany z zakwestionowaną regulacją leży nie tylko w objęciu fikcją zaopiniowania kontrfaktycznego przeprowadzenia konsultacji. Problem może stwarzać również sama konstrukcja terminu na wyrażenie opinii, ponieważ ma ona charakter sztywny. W przypadku, kiedy inicjowane jest referendum, występuje sytuacja braku korelacji określonego trzymiesięcznego terminu z przysługującymi społeczności lokalnej terminami wynikającymi z ustawy o referendum lokalnym. Wnioskodawca w tej sprawie wykazał szczegółowo, wyliczając terminy maksymalne, że one mogą wynosić nawet 140 dni. A zatem społeczność lokalna ma nawet do 140 dni, zakładając standardową procedurę. Pomijamy tutaj oczywiście kwestię skarżenia uchwał do sądu administracyjnego i wykluczamy inne tego rodzaju sytuacje. W praktyce rzecz wygląda tak, że społeczność lokalna musi się zmieścić w terminie trzech miesięcy nawet przy zaistnieniu różnego rodzaju sytuacji, które są od niej całkowicie niezależne. Może to prowadzić do takiej sytuacji, w której, korzystając z kwalifikowanego prawa do zainicjowania referendum, do wyrażenia swojego zdania w referendum, społeczność lokalna zostanie w praktyce całkowicie pozbawiona możliwości wyrażania tego zdania w jakiegokolwiek formie.

Ustalenia dokonane w projekcie stanowiska nie podważają w żaden sposób kompetencji Rady Ministrów do zmiany granic gminy tylko w drodze rozporządzenia terytorialnego ani też nie podważają niewiążącego, z perspektywy Rady Ministrów, charakteru konsultacji społecznych. Niewiązący charakter tych konsultacji nie wpływa jednak na konstytucyjne warunki niezbędne do dokonania zmiany granic gmin, a w szczególności nie może prowadzić do ich zniesienia czy też obniżenia konstytucyjnego standardu.

W świetle standardów międzynarodowych i konstytucyjnych głos społeczności lokalnej musi zostać wyrażony i wysłuchany w procedurze zmiany granic gmin przed dokonaniem takiej zmiany, ale obecnie istniejący mechanizm ustawowy pozwala na pominięcie, w pewnych wypadkach, owego wymogu i właśnie tego rodzaju sytuacja miała miejsce w przypadku zmiany granic gmin Kleszczów i Bełchatów. Zainicjowanie referendum lokalnego w istocie całkowicie pozbawiało społeczność lokalną prawa do wyrażenia swojego stanowiska i to będzie wyjaśnione.

Przechodzę teraz do przedstawienia drugiej kwestii, bardziej szczegółowej, która dotyczy tylko konsekwencji zainicjowania referendum. Konstrukcja przewidziana w zakwestionowanych przepisach jest zbudowana w taki sposób, że sprawia, iż przeprowadzanie referendum

z zachowaniem terminu trzech miesięcy, jak już zresztą wspominałem troszkę wcześniej, jest w praktyce nierealne przy dochowaniu terminów określonych w ustawie o referendum lokalnym lub jest niezwykle trudne do zrealizowania.

Wspominałem już o maksymalnym terminie 140 dni, a dodatkowo należy mieć na uwadze, że ustawa o referendum lokalnym zawiera terminy, które nie pozwalają na dokonanie pewnych czynności wcześniej ani nie pozwalają również na skrócenie pewnych czynności, zawiera terminy o charakterze sztywnym, chociażby termin na zbieranie podpisów, który wynosi 60 dni. Mamy więc 60 dni i mnóstwo innych terminów, które są od siebie uzależnione w różny sposób, natomiast jeśli społeczność lokalna domaga się referendum, to musi i tak zmieścić się w terminie trzech miesięcy, bo inaczej straci całkowicie prawo do wyrażenia stanowiska w jakiegokolwiek postaci. Skutek jest taki, że jeżeli obywatele oddolnie zainicjują referendum i dochowają wszystkich procedur, ale upłynie termin trzech miesięcy, to ich działania zostaną uznane za prawnie bezskuteczne, tak jak się stało w przypadku zmiany granic gminy Kleszczów.

Tymczasem, w świetle standardów międzynarodowych i konstytucyjnych, inicjując referendum konsultacyjne, mieszkańcy powinni mieć uzasadnione przekonanie, że wynik tego referendum będzie miał przełożenie na opinię właściwej rady gminy, dzięki której Rada Ministrów będzie dysponowała rzeczywistym stanowiskiem społeczności w przedmiocie zmiany granic. Innymi słowy społeczność lokalna powinna mieć gwarancje, że jej działania będą miały prawną doniosłość, natomiast kwestionowane regulacje w ogóle tego nie zapewniają.

W tym miejscu chcę powiedzieć o jeszcze jednej kwestii, już ostatniej, a mianowicie, że zakwestionowana norma stanowi dla zainteresowanej społeczności lokalnej swoistą prawną pułapkę, która jest niedopuszczalna z perspektywy zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyrażenie swojego stanowiska przez społeczność lokalną w formule referendum jest kwalifikowaną formą zwykłych konsultacji z mieszkańcami i dlatego formuła referendum jest pożądana i preferowana z punktu widzenia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Tymczasem na gruncie zaskarżonych przepisów zainicjowanie procedury referendum może doprowadzić do tego, że mieszkańcy utracą swoje prawo do skonsultowania proponowanej zmiany przed wydaniem rozporządzenia terytorialnego, jeśli z uwagi na niezależne od mieszkańców czynniki – nawet wtedy – procedura referendalna wydłuży się ponad czas zakładany na wstępie przez inicjatorów. W takiej sytuacji zmiana terytorialna nie zostanie w ogóle skonsultowana w jakiegokolwiek procedurze przed wydaniem rozporządzenia, a równocześnie uprawnienie społeczności lokalnej do wyrażenia stanowiska przed wydaniem rozporządzenia będzie miało charakter pozorny, pozbawiony jakiegokolwiek doniosłości prawnej.

Na koniec chciałbym jeszcze raz podkreślić, że kierunek stanowiska, który prezentujemy, a więc o zakresowej niekonstytucyjności zakwestionowanych norm, w znacznym stopniu opiera się na wskazaniach zawartych w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z 2009 r. o sygn. S 6/09. Zaproponowany kierunek ma na celu zapewnienie realizacji standardu międzynarodowego oraz standardu konstytucyjnego w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością lokalną przed dokonaniem zmiany granic gminy, bowiem to właśnie o to chodzi, aby mieszkańcy mogli się wypowiedzieć przed dokonaniem zmiany, tj. przed wydaniem rozporządzenia terytorialnego. Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję.

Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, rozmawialiśmy ze sobą przed posiedzeniem, ale teraz jeszcze raz zadam to pytanie, bo wcześniejsza odpowiedź nie jest dla mnie jasna. W ustawie jest czasowe ograniczenie na przeprowadzanie referendum – trzy miesiące – i ta kwestia jest bardzo ważna zarówno w skardze gminy, jak i w stanowisku, które pan przedstawił. W związku z tym pierwsze pytanie: czy akceptuje pan taką konstrukcję, że ten termin nie byłby trzymiesięczny,

tylko dłuższy? Z tego, co pan napisał, i z tego, co nam powiedział, wnoszę, że pan nie akceptuje jakiegokolwiek ograniczenia czasowego i że to referendum musi zostać przeprowadzone.

Dodatkowo mój niepokój budzi jedno ze sformułowań zawartych w tej opinii, mówiące o roli rady gminy. Został tam podany przykład, że może się zdarzyć tak, iż rada gminy nie będzie przeprowadzała referendum i tym samym społeczność lokalna będzie pozbawiona możliwości wyrażenia swojej opinii, swojego zdania. Trudno jest mi się z tym zgodzić, dlatego że rada gminy i władze gminy to są przecież reprezentanci społeczności lokalnej. Jeśli społeczność lokalna nie może wyrazić swojego zdania, na przykład w tej sprawie, to jest otwarta droga do referendum w sprawie odwołania rady gminy i taka powinna być właściwa droga. Natomiast ja odnoszę wrażenie, że takie nasze stanowisko będzie blokowało jakiejkolwiek zmiany związane ze zmianami granic gmin czy tworzeniem nowych gmin itd. Tak więc pierwsza rzecz: czy jest jakaś możliwość ograniczenia czasowego? Czy na przykład pół roku załatwiałoby sprawę?

Druga kwestia dotyczy roli rady gminy. Uważam, że taka konstrukcja, iż rada gminy nie jest reprezentantem społeczności lokalnej, jest raczej nie do przyjęcia.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję, panie pośle.

Zanim oddam głos panu mecenasowi, to jeszcze niejako dołożę się do wypowiedzi pana posła Szaramy. Na swoim terenie, w moim powiecie, przerabiam właśnie kwestię dotyczącą zmiany granic i opowiem krótko, jak to się odbywało w gminie Biecz. Wszystko było blokowane i nie udało się niczego zdziałać. W 2023 r. jedna wioska wystąpiła o zmianę przynależność terytorialnej, chciała przejść do sąsiedniej gminy, wszystko było odpowiednio umotywowane. To zresztą nie było ich pierwsze wystąpienie w tej sprawie. Wcześniej nie doprowadzono sprawy do końca, ale teraz była wielka determinacja.

W 2023 r. rada gminy, bardzo dużej, bo składającej się z kilkunastu wiosek... Ta wioska była wioską graniczną i bardziej powiązaną z sąsiednią gminą niż ze swoją macierzystą, chociażby poprzez ośrodek zdrowia. Ponieważ jednak rada gminy blokowała realizację zmian w podziale administracyjnym, tzn. nie przeprowadziła ogólnogminnych konsultacji, nie podejmowała odpowiednich uchwał itd., to nie udało się tego przeprowadzić w 2023 r., ale w kolejnym roku, minionym, konsultacje już się odbyły i cała wieś zdecydowanie wypowiedziała się, iż chce należeć do sąsiedniej gminy.

Niestety tym razem też im się to nie udało, ponieważ rada gminy blokującej odejście wioski stwierdziła, że ma zagrożoną realizację budżetu i dlatego nie może stracić jednej wsi, bo to dodatkowo pomniejszy dochody gminy, a one są za małe już teraz. Dla mnie te wyjaśnienia były kuriozalne, jednakże w 2024 r. również nie zmieniono granic administracyjnych. Obecnie mamy już rok 2025, z rozmów z mieszkańcami wynika, że podejmą kolejną próbę, ale jeżeli te przepisy zostaną uznane za niekonstytucyjne, zamknie im to całkowicie drogę do zmiany, ponieważ rada gminy nigdy nie podejmie koniecznej uchwały, jeżeli nie będzie musiała tego zrobić. Nie ma bowiem żadnych sankcji ani przymusu przeprowadzenia konsultacji.

Pan poseł Szarama zasugerował odwołanie rady gminy w takiej sytuacji, ale proszę pamiętać, że rada składa się z radnych z całej gminy. Z punktu widzenia samorządu miejskiego może to nie jest takie jasne, ale ja jestem ze wsi i doskonale rozumiem, że jeżeli jedna wioska w gminie czuje się pokrzywdzona, bo płaci podatki, ale nie ma udziału w inwestycjach, a jednocześnie ma bardzo utrudniony dostęp do siedziby swojej gminy, natomiast ma po sąsiedzku dobre połączenie z sąsiednią gminą i chciałaby zmienić przynależność administracyjną, jest zdeterminowana tego dokonać, to w takiej sytuacji ewentualne orzeczenie w sprawie zgodności z konstytucją przepisów, które nie wyznaczają terminu na podjęcie przez radę gminy odpowiedniej decyzji, może zablokować mieszkańcom jakąkolwiek możliwość. Rada gminy formalnie reprezentuje całą gminę, ale – bądźmy realistami – każdy radny reprezentuje przede wszystkim swoich mieszkańców, tych którzy go wybierają. Dla mieszkańców konkretnej wioski jest przecież korzystne, kiedy inwestycji dokonuje się na jej terenie, opłacając je także z podatków innych wiosek. W takiej sytuacji radni z wiosek, gdzie prowadzone są inwestycje, raczej nie zagłosują za zgodą na odejście innych wiosek do sąsiedniej gminy. Przeciwnie, robią wszystko, żeby utrudnić realizację takich pomysłów.

Bardzo proszę o uwzględnienie w odpowiedzi na pytania pana posła Szaramy także opisanego przeze mnie przypadku, który ma miejsce obecnie, jest bardzo konkretny i realny.

Ekspert ds. legislacji w BEOS Tomasz Esmund:

Dziękuję za zadane pytania.

Jeśli chodzi o kwestię trzymiesięcznego terminu, to jest to swego rodzaju fikcja prawna, która znajduje zastosowanie w pewnych określonych okolicznościach. Nasze stanowisko jest ograniczone do bardzo wąskiego zakresu, a mianowicie do sytuacji, w której mieszkańcy wychodzą z inicjatywą referendum. W tym momencie nie wnikamy w to, czy akurat na tym etapie rada gminy blokuje tę kwestię, czy nie. Tutaj chodzi nam bardziej o sytuację braku skorelowania terminu trzech miesięcy z całą procedurą referendalną.

W projekcie stanowiska nie próbujemy rozwiązać wszelkich problemów, jakie mogą pojawić się na tle zmian granic gminy. Chodzi tylko o taką sytuację, w której mieszkańcy są pozbawieni tego prawa głównie z powodu charakteru procedury referendalnej, tzn. terminów, które są wyznaczone. Natomiast kwestia, że rada gminy może na pewnym etapie blokować pewne działania, została wspomniana na marginesie, podana jako przykład różnego rodzaju sytuacji, jako szerszy katalog sytuacji, które mogą teoretycznie zaistnieć, co z kolei może doprowadzić do tego, że społeczność lokalna zostanie pozbawiona prawa do wyrażenia swojego stanowiska.

Tutaj głównie chodzi o kwestię korelacji terminu trzech miesięcy z terminami na przeprowadzenie referendum. Nie chodzi o to, żeby w ogóle nie istniał jakikolwiek termin, tylko żeby istniały mechanizmy chroniące społeczność lokalną przed tego rodzaju sytuacją, jaka zaistniała w trakcie zmiany granic gminy Kleszczów. Jednym z rozwiązań, całkowicie przykładowym, mogłoby być zawieszenie biegu terminu trzech miesięcy do czasu zakończenia referendum.

Nasza propozycja ma charakter zakresowy, bardzo wąsko sprecyzowany, i my oczywiście nie wykluczamy, że po ewentualnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego może być konieczna reakcja ustawodawcy. Zresztą reakcja ustawodawcy mogłaby nastąpić teoretycznie nawet bez wyroku Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na to, że mamy niezrealizowane postanowienie sygnalizacyjne z 2009 r., gdzie Trybunał już częściowo zasugerował, że przedstawienie opinii, która zawiera w sobie fikcję jednoczesnego przeprowadzenia konsultacji, narusza standardy konwencyjne i konstytucyjne.

Nie chodzi o to, żeby w ogóle wyeliminować jakikolwiek termin czy żeby wydłużać ten termin trzymiesięczny w nieskończoność, tylko żeby stworzyć mechanizm, który zapobiegałby utracie przez społeczność lokalną prawa do wypowiedzenia się. Teraz mamy do czynienia po prostu z pułapką prawną. Spójrzmy na przykład rady gminy Kleszczów i zmiany granic. Gdyby mieszkańcy nie zdecydowali się na formułę referendum, tylko przeprowadzili zwykłe konsultacje w standardowej formie, to zapewne zmieściliby się w terminie trzymiesięcznym i doszłoby do realizacji ich prawa. Problem jednak leży w tym, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego preferuje referendum jako kwalifikowaną formę konsultacji społecznych, natomiast na gruncie obowiązujących obecnie przepisów mamy do czynienia z sytuacją, że nasze przepisy preferują standard niższy, niż oczekuje konwencja.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję.

Czy pan poseł chce jeszcze zabrać głos?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja pana rozumiem, panie mecenasie, że w tej chwili to nie jest miejsce na rozwiązywanie problemów ustawowych. Jednak to, co powiedziała pani poseł, z jednej strony potwierdza pańskie obawy, ponieważ mieszkańcy wioski zostają pozbawieni możliwości wyrażenia swojej opinii, a z drugiej strony rada gminy może działać w ten sposób, że nie robi tego dlatego, żeby nie było referendum, tylko dlatego, żeby tego referendum nie było w ogóle i żeby nie została tam spełniona przesłanka ustawowa związana z dokonaniem podziału. Tak to wygląda, gdyby zaakceptować pańską propozycję.

Zostawmy to jednak, bo raczej teraz nie rozwijemy tych wątpliwości. Być może Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej powinna się zastanowić, jak to powinno wyglądać, bo jeśli ma być gwarantowana instytucja jakichś konsultacji czy referendum, to może byłoby możliwe jakieś rozwiązanie zastępcze, czyli na przykład referendum zarządzałby

wojewoda albo Rada Ministrów. Takie rozwiązania są oczywiście możliwe, natomiast kwestia jakiegoś czasowego ograniczenia powinna zostać. Jestem skłonny zgodzić się z tym, że trzy miesiące to jest krótko, ale państwo nie wypowiadacie się, czy jakiegokolwiek ograniczenie czasowe lub takie rozwiązanie – nie konkretne rozwiązanie, ale taką konstrukcję prawną w ogóle akceptujecie. Ale to już jest inna sprawa. Proponuję, żebyśmy już przeszli do głosowania.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Poprosiła jeszcze o głos pani dyrektor BEOS, ale zanim go jej udzielię, pozwolę sobie przeczytać fragment przygotowanego stanowiska. Chodzi o część zakresową: „Art. 4a ust. 3 w związku z art. 4a ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym” – tutaj następuje przywołanie Dziennika Ustaw – „w zakresie, w jakim dopuszcza wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych z powodów określonych w art. 4a ust. 4 jest niezgodny z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz art. 15 ust. 2 konstytucji”.

Rozumiem, że w tym stanowisku nie chodzi o okres, po jakim będzie możliwe wydanie, tylko że w ogóle jest dopuszczalne wydanie rozporządzenia przy przyjęciu fikcji, że jakiś okres, który minął, a nie odbyło się referendum... Uznaje się, że tak jakby referendum się odbyło. Czyli mamy tutaj zarzut, że nie można wydać rozporządzenia przy przyjęciu fikcji, że to referendum się odbyło, jeżeli się nie odbyło. A tam jest przywołany okres, nie są też chyba przywołane powody, z jakich referendum się nie odbyło, ale w ogóle nie dopuszczacie państwo... Uznajecie za niezgodne z konstytucją wydanie rozporządzenia. Jeżeli to uznalibyśmy za niezgodne z konstytucją, to jednak ograniczamy też prawa wynikające z tej ustawy, prawa ministra rządu do zmian granic w takiej sytuacji, kiedy na przykład ktoś chciałby to zablokować. Zgadzam się z tym drugim rozwiązaniem, ale dla mnie nie ma to jednak uzasadnienia w konstytucji, bo nie o to chodziło w zasadzie zaufania do państwa. To tyle z mojej strony.

Bardzo proszę panią dyrektor o zabranie głosu.

Dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marzena Laskowska:

Marzena Laskowska, BEOS. Bardzo krótko, pani przewodnicząca.

Wysoka Komisjo, ten wniosek, jakkolwiek ma charakter kontroli abstrakcyjnej, został wywołany pewną sytuacją faktyczną. Mianowicie toczyło się referendum, ale ponieważ upłynął termin trzech miesięcy przewidziany na konsultacje, to zadziałał przepis mówiący o tym, że Rada Ministrów po trzech miesiącach może wydać rozporządzenie o zmianie granic bez zapoznania się z opinią rady gminy. Tymczasem to referendum się toczyło, ono się zakończyło, natomiast jego wynik w ogóle nie mógł zostać uwzględniony ze względu na przepis, który mówi, że po trzech miesiącach Rada Ministrów nie czeka na opinię, której ekwiwalentem, na przykład, może być wynik referendum.

Dlatego chodzi o to, żeby zablokować możliwość, że jest przeprowadzane referendum, a domniemanie przeprowadzenia konsultacji w celu zaopiniowania przez organ jednostki samorządu terytorialnego nie blokuje Rady Ministrów. Żeby powstrzymać taką możliwość – referendum jest w toku – i żeby zagwarantować obywatelom prawo do tego, żeby wypowiedzieli swoją wolę w referendum przed wydaniem rozporządzenia terytorialnego, tak zostały sformułowane zakresy, ale żeby zrealizować potencjalny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, gdyby jego sentencja miała przyjąć podobny zakres, to nie obejdzie się również, prawdopodobnie, bez nowelizacji przepisów ustawy o referendum lokalnym, tak żeby zgrać przepisy określające terminy przeprowadzenia referendum z terminem trzymiesięcznym tego domniemania.

Tak czy inaczej będzie niezbędna interwencja legislacyjna, która może ograniczyć się do tego, żeby zapewnić obywatelom prawo wyrażenia poglądów w referendum, zanim to rozporządzenie zostanie wydane, ale zakres nowelizacji przecież może być szerszy i uwzględnić również ten problem, o którym mówił poseł Szarama, to znaczy, żeby przeprowadzenie konsultacji uzależnić od zgody innego organu niż na przykład samorząd terytorialny, na którego terenie miałyby być te konsultacje prowadzone.

Co więcej, interwencję legislacyjną, a właściwie inicjatywę ustawodawczą państwo jako Komisja Ustawodawcza możecie zgłosić w oparciu o stanowisko, które dzisiaj zapadnie. Po prostu dostrzegacie państwo problem konstytucyjny i nie czekacie, zwłaszcza w dzisiejszych okolicznościach ustrojowych, na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, tylko występujecie

jako Komisja z inicjatywą ustawodawczą celem sanowania tego wadliwego mechanizmu. Dodatkowo, dostrzegając problem, o którym była mowa, proponujecie państwo przepisy, które go rozwiążą.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję, pani dyrektor, tylko że Trybunał oczywiście rozstrzyga na podstawie skargi do konkretnego przypadku, ale nie rozstrzyga tego przypadku. On tylko uznaje przepisy za konstytucyjne albo niekonstytucyjne. Jeżeli uznamy, że nie jest możliwe wydanie rozporządzenia, to będzie stanowisko do wszystkich przypadków – i tego przedstawionego w skardze, i tego, o którym ja mówię. Musimy być tego świadomi przy przyjmowaniu opinii do stanowiska, które zostało przedstawione.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos w sprawie tego stanowiska?

Jeżeli nie, to poddaję pod głosowanie stanowisko, które zostało przygotowane przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, a dokładnie przez pana Tomasza Esmunda. Kto jest za przyjęciem takiego stanowiska? (0) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał od głosu? (12) Bardzo dziękuję. Stwierdzam, że stanowisko nie uzyskało pozytywnej opinii Komisji.

Przechodzimy do ostatniej sprawy, SK 97/23, w tym przypadku też mamy brak wyznaczonego posła.

Poproszę o przedstawienie stanowiska panią mecenas Natalię Cabaj.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Natalia Cabaj:

Dziękuję, pani przewodnicząca. Natalia Cabaj, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

W odniesieniu do skargi konstytucyjnej z 19 grudnia 2021 r., rozpatrywanej pod sygn. akt SK 97/23, biuro wynosi o: 1) w zakresie kontroli zgodności art. 22 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku, 2) w pozostałym zakresie o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarga została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący został obwiniony i prawomocnie skazany za popełnienie wykroczenia polegającego...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę państwa o wyciszenie prowadzonych rozmów. Bardzo dziękuję.

Ekspert ds. legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Skarżący został obwiniony i prawomocnie skazany za popełnienie wykroczenia polegającego na niezastosowaniu się przez kierującego pojazdem do znaku B-43 – Strefa ograniczonej prędkości. Po uprawomocnieniu się wyroku drugiej instancji skarżący, działając na podstawie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniósł do sądu rejonowego właściwego dla swojego miejsca zamieszkania o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Wniosek ten jednak został oddalony. W związku z tym stanem faktycznym skarżący zgłasza sześć odrębnych zarzutów, sześć odrębnych przedmiotów kontroli, sześć odrębnych grup wzorców kontroli.

Pierwszy zarzut dotyczył Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych. To jest ten przepis, który ustanawia znak drogowy, o który w tej sprawie chodzi, czyli znak B-43 – Strefa ograniczonej prędkości. Oczywiście rzecz jest poza wszelkim sporem, Sejm nie jest organem, który wydał to rozporządzenie i dlatego nie jest legitymowany do przedstawienia stanowiska w tej sprawie. Gwoli zachowania porządku jednak poinformuję, że tutaj skarżący zarzuca prawodawcy przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Jeżeli chodzi o zarzuty dotyczące ustaw, to w zarzucie drugim – pierwszym dotyczącym ustaw – skarżący kwestionuje art. 193 § 1 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym, jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia spraw wymaga wiadomości specjalnych, zasięga się opinii biegłego albo biegłych w tym zakresie. Jednak w tym zakresie skarżący w uzasadnieniu swojej skargi nie przedstawia żadnych argumentów odnoszących się do hierarchicznej niezgodności norm. Skarżący przedstawia polemikę z biegłymi w jego sprawie, odnosi się do praktyki stosowania przepisu, o którym mowa, i na tej podstawie formułuje postulat zmiany, można nawet powiedzieć: rewizji instytucji biegłego

w postępowaniu karnym. Ponieważ jednak Trybunał nie jest uprawniony ani do oceny celowości obowiązujących regulacji, ani rozpoznawania zarzutów dotyczących stosowania prawa, w tym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W kolejnym zarzucie skarżący kwestionuje art. 22 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. To jest regulacja, na podstawie której, aby ustanowić w postępowaniu o wykroczenie obrońcę z urzędu dla obwinionego, spełnione muszą zostać dwie przesłanki: po pierwsze przesłanka oczywista, to znaczy sytuacja majątkowa obwinionego i jego rodziny, oraz druga przesłanka – przesłanka dobra wymiaru sprawiedliwości. Skarżący w istnieniu tej drugiej przesłanki upatruje ograniczenia swojego prawa do obrony. Wskazuje przy tym, że osoby niezamożne, których nie stać na obrońcę z wyboru, mają ograniczoną możliwość obrony w postępowaniu w sprawie o wykroczenie.

Tutaj zauważyć należy jednak, że dokładnie ten problem konstytucyjny był już przedmiotem rozstrzygnięcia dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 48/06. Trybunał orzekł, że art. 22 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 2 konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że prawodawca był uprawniony do takiego ograniczenia dostępności obrońców z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia ze względu na specyfikę tego postępowania. Dlatego właśnie w zakresie tego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku – ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Tutaj uwagi wymaga, że skarżący w skardze konstytucyjnej nie wskazał żadnych argumentów przemawiających za zasadnością ponownego orzekania w tej samej sprawie, w ogóle nie odniósł się do istniejącego wyroku.

Ostatnia grupa zarzutów, tj. zarzut czwarty, piąty i szósty, mają tę wspólną cechę, że odnoszą się nie do postępowania w sprawie o wykroczenie, które jest podstawą tej skargi, ale do kwestii odmowy przyznania skarżącemu adwokata lub radcy prawnego w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Wezwany przez Trybunał Konstytucyjny do uzupełnienia braku i wyjaśnienia, w związku z którym z tych postępowań zgłasza skargę konstytucyjną, skarżący wyjaśnił, że w jego ocenie te dwa postępowania są jedną sprawą w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadaje konstytucja.

Odnosząc się do tej grupy zarzutów, zauważyć należy, że w polskim porządku konstytucyjnym skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Zgodnie z art. 79 ust. 1 w skardze konstytucyjnej zakwestionowany może zostać jedynie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w konstytucji wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. Ta przesłanka oczywiście musi być, i jest, interpretowana w taki sposób, który nie pozbawia jednostki ochrony prawnej, ale nawet ta proobywatelska wykładnia musi mieć swoją granicę.

Trybunał Konstytucyjny te granice definiuje w taki sposób, że o tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia, można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie, przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy, byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązywania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego.

Przekładając te ustalenia na stan w tej konkretnej sprawie, stwierdzić należy, że tym postępowaniem, o którym tutaj mowa i którego wpływ tutaj jest istotny, jest postępowanie w sprawie o wykroczenie. Tymczasem nie może budzić żadnych wątpliwości, że przepisy zakwestionowane w zarzucie czwartym, piątym czy szóstym nie były i – co więcej – potencjalnie w żadnym układzie sprawy nie mogłyby być brane pod uwagę, nie mogłyby być podstawą rozstrzygnięcia w sprawie o wykroczenie. Z tego względu postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie zauważenia też wymaga, że jeżeli chodzi o zarzut czwarty i piąty, to te zarzuty nie mogłyby zostać merytorycznie rozpoznane także z tego powodu, że skarżący powołał się na błędną wykładnię zarówno przedmiotu, jak i wzorca kontroli, a w odniesieniu do zarzutu szóstego zauważyć też należy, że problem prawny, na który skarżący się powołuje, również był już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. To wszystko, dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję za bardzo sprawne przedstawienie stanowiska – stanowiska za umorzeniem.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos na ten temat?

Jeżeli nie, a myślę, że wszystko jasne, to przejdziemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem tego stanowiska? (11)

Dziękuję bardzo, stwierdzam, że stanowisko zostało jednogłośnie zaopiniowane pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek posiedzenia Komisji.

Dziękuję wszystkim za udział. Dziękuję państwu posłom, przedstawicielom Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji oraz pracownikom sekretariatu Komisji.

Zamykam posiedzenie.