

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 28)
z dnia 6 lutego 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 28)

6 lutego 2025 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 5/24, SK 99/23, SK 62/24, SK 19/23.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektorka, **Karol Dobrzeniecki**, **Marcin Spyra**, **Michał Ziółkowski**, **Natalia Cabaj** – eksperci ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji oraz **Marcin Wójcik** – sekretarz Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam panią Marzenę Laskowską, dyrektorkę Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Witam przedstawicieli BEOS.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście. Mamy łącznie 4 sprawy do zaopiniowania. Proszę państwa ekspertów o zwięzłe przedstawianie stanowisk, bo w tej sali o 14:00 zaczyna posiedzenie inna komisja.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego, bo nie ma do niego uwag. Zaczynamy od sprawy SK 5/24. Pani mecenas Natalia Cabaj, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Natalia Cabaj:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o pierwszą sprawę, czyli SK 5/24, to dotyczy ona art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b) oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Związkowo dotyczy ona również § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych.

Pierwszy zarzut dotyczy przepisów, które nakładają obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym. Wzorzec kontroli został wyinterpretowany z art. 2, 47 i 31 ust. 3 konstytucji „wymóg dostatecznej określoności i zachowania ustawowej formy przepisów wprowadzających ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do prywatności”.

Drugi zarzut – w tym przypadku przedmiotem kontroli był wyłącznie przepis rozporządzenia. Dla porządku wspomnę, że to jest dokładnie ten sam zarzut. Bardzo zbliżony, jeżeli chodzi o uzasadnienie, jak i wzorce kontroli.

W trzecim zarzucie skarżący zakwestionował dopuszczalność normowania w komunikacji Naczelnego Inspektora Sanitarnego kwestii istotnych z punktu widzenia ustalenia momentu wymagalności obowiązku poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Chodziło o to, że o ile obowiązek poddania się szczepieniu ochronnemu, a także obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu – obowiązek spoczywał na rodzicu – wynika wprost z ustawy i jest doprecyzowany w rozporządzeniu, to co najmniej dwa elementy istotne z punktu widzenia ustalenia momentu wymagalności tego obowiązku, tzn. wiek dziecka, w którym dziecko poddane jest obowiązkowym szczepieniom ochronnym oraz konkretna liczba dawek danej szczepionki, określone są nie w akcie prawa powszechnie obowiązującego, ale w komunikacie GIS.

Wśród okoliczności istotnych dla sprawy wskazać należy, że jedna z tej grupy skarg, *de facto* tożsamy, skończyła się wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 9 maja 2023 roku, sygn.. akt SK 181/19. W wyroku tym TK umorzył postępowanie w zakresie zarzutu pierwszego i drugiego, wskazując że skarżący w tamtym postępowaniu nie wykazał naruszenia własnych wolności i praw. Cała jego argumentacja odnosiła się tylko do sfery

wolności i obowiązków podmiotu zobowiązanego do poddania się szczepieniom ochronnym, czyli w tym przypadku dziecka, a skarżącym był dorosły opiekun prawny.

Z tego względu, w stosunku do pierwszego i drugiego zarzutu postępowanie zostało umorzone, natomiast TK stwierdził naruszenie w zakresie trzeciego zarzutu. Stwierdzona została niekonstytucyjność w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w programie szczepień ochronnych na dany rok ogłaszany przez GIS w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia w formie rozporządzenia.

Przechodzę do okoliczności sprawy w tym konkretnym postępowaniu. Skarga konstytucyjna z 24 maja 2023 roku została skierowana już po wydaniu wyroku, o którym wspomniałam. Być może w związku z tym w *petitum* tego wniosku skarżący wskazał, że skargę tę składa w imieniu własnym i w imieniu córki. We wskazaniu skarżącego kwestia ta ma ogromne znaczenie z formalnego punktu widzenia. Jak już wspominałam, podstawą umorzenia był fakt, że skarżący w postępowaniu zakończonym wyrokiem nie złożył tej skargi w imieniu dziecka. Wyjaśnienia wymagałaby kwestia, czy w tym konkretnym postępowaniu za współskarżącą można uznać córkę?

Analiza uzasadnienia skargi pozwala ustalić, że poza tym jednym drobnym wspomnieniem w *petitum*, uzasadnienie skargi było dotknięte wszystkimi tymi wadami, które TK wytknął w wyroku. Z tego względu w zakresie zarzutu pierwszego postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Natomiast w zakresie zarzutu trzeciego, czyli zarzutu odnoszącego się do kwestii nieustalenia przesłanek obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym, postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku, gdyż, jak już wspomniałam, kwestia ta była przedmiotem rozstrzygnięcia przez TK w sprawie identycznej pod względem przedmiotu kontroli, wzorca kontroli, i praktycznie jednobrzmiącej pod względem uzasadnienia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywną opinią o przedstawionym projekcie stanowiska do sprawy SK 5/24? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 99/23. Pan mecenas Marcin Spyra, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 99/23 została wszczęta skargą konstytucyjną byłego akcjonariusza spółki notowanej na Giełdzie Papierów Wartościowych.

Ten inwestor kupił akcje po cenie 10,- zł. Po dziesięciu latach cena radykalnie spadła. Spółka przeżywała pewne trudności, ale niezależnie od tego, czy miała zysk czy nie miała zysku, nie wypłacała dywidendy. Obrót akcjami też był niewielki, dlatego że większość akcji skupiała się w ręku 2 osób fizycznych, które ostatecznie skorzystały z procedury przymusowego wykupu akcji.

Cena przymusowego wykupu została ustalona na podstawie kwestionowanego przez skarżącego przepisu. Skarżony przepis mówi o średniej cenie rynkowej tych akcji z okresu 6 miesięcy. Są jeszcze dodatkowe kryteria, ale generalnie można powiedzieć, że była to średnia cena akcji. W tej procedurze był on zmuszony do sprzedaży akcji, które posiadał, ze znaczną stratą. Kupował je po 10,- zł, a sprzedawał po 1,67 zł.

Skarżący wskazuje na to, że nieco wcześniej sporządzono bilans skonsolidowany tej spółki i wartość bilansową akcji wyliczono na 6,96 zł., a więc dużo więcej, niż on za te akcje otrzymał.

W związku z tym wystąpił do sądu z powództwem o odszkodowanie twierdząc, że nie otrzymał realnej wartości akcji a kwotę znacznie mniejszą. Sądy oddaliły jego powództwo twierdząc, że jedyną podstawą do ustalenia ceny przy przymusowym wykupie jest kwestionowany przez niego przepis. W tym przepisie jest wskazane, że otrzymuje cenę, która stanowi co do zasady średnią cenę rynkową z okresu 6 miesięcy. W związku z tym jego powództwa zostały oddalone.

Na tej podstawie skarżący zarzuca, że art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o ofercie publicznej, który jest podstawą do wyznaczenia tej ceny, narusza jego konstytucyjne prawa majątkowe przez to, że pomija obowiązek ustalenia ceny na poziomie co najmniej równym wartości godziwej przymusowo wykupionych akcji. Twierdzi, że zostały naruszone jego prawa majątkowe, że jego akcje były warte więcej, ale ten przepis uniemożliwił mu wykazanie, że były warte więcej i otrzymanie stosownego odszkodowania. Stwierdził, że jest to ewidentne pominięcie legislacyjne. Co więcej stwierdził także, że to narusza istotę jego praw majątkowych, którą jest ułamek wartości przedsiębiorstwa.

Zwraca również uwagę, że narusza to zasadę równego traktowania, bowiem w spółkach niepublicznych nie ma zasady, że akcje są wyceniane według ceny rynkowej. W takiej spółce powołuje się biegłego, który na podstawie różnych dostępnych metod wyceny ustala, jaka jest właściwa wartość akcji. W spółce publicznej jest on pozbawiony tej możliwości.

Z formalnego punktu widzenia trzeba zwrócić uwagę na to, że najważniejsze jest samo sformułowanie zakresu w jakim kwestionowany przepis został zaskarżony. Ten przepis został zaskarżony w zakresie, w jakim pomija obowiązek ustalenia ceny na poziomie co najmniej równym wartości godziwej.

Skarżący posługuje się pojęciem wartości godziwej w ten sposób, po pierwsze, jakby oznaczała ona rzeczywistą wartość, a po drugie, tak jakby była kategorią etyczną i przeciwieństwem wartości niegodziwej. Tymczasem pojęcie wartości godziwej jest pojęciem technicznym i oznacza określony sposób wyznaczania wartości. Przede wszystkim wartości o charakterze zbywczym. Wartość godziwa, to jest ta wartość, jaką można otrzymać za wyceniany składnik majątkowy zbywając go na rynku, na którym wszyscy uczestnicy są dobrze poinformowani i nie działają pod przymusem.

Analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że tak naprawdę chodzi w niej o nieco inny przedmiot zaskarżenia i treść zaskarżenia. Chodzi o pominięcie legislacyjne polegające na tym, iż przy ustaleniu ceny przymusowego wykupu akcji pominięty jest obowiązek ustalenia tej ceny co najmniej na poziomie najwyższej spośród wartości akcji, jakie wynikają z przyjętych w porządku prawnym metod wyceny. W pewnym momencie w uzasadnieniu pada, że metody wyceny mogą być bardzo różne, a akcjonariusz powinien dostać najwyższą z tych wartości, która jest dopuszczalna; która może być wskazana przy pomocy tej wyceny.

Do tak sformułowanego zarzutu, w którym powiedziano, że brak takiej normy narusza konstytucyjny standard ochrony praw majątkowych i konstytucyjną zasadę równiejszej ochrony praw majątkowych, należy się merytorycznie odnieść. Punktem wyjścia do oceny tych zarzutów powinna być konstatacja, że nie ma czegoś takiego, jak jedna obiektywna i rzeczywista wartość majątkowa, wartość ekonomiczna. Wartość zależy od tego, dla kogo jest sporządzana wycena i w jakim celu jest sporządzana. Ten sam przedmiot może dla różnych osób mieć różną wartość.

Nie można problemu konstytucyjnego sformułowanego przez skarżącego oceniać w takiej kategorii, że jest jakaś wartość obiektywna, której on nie dostał. Są różne metody ustalenia wartości. Skarżący powołuje się na standardy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Ta federacja uczestniczy w Międzynarodowej Radzie Standardów Wyceny. Rada wprost mówi o tym, że jednej powszechnej wyceny wartości nie ma. Są różne metody wyceny i należy dobrać właściwą. Żadna z metod nie jest odpowiednia w każdej sytuacji.

Przedmiotem oceny konstytucyjnej powinno być to, czy ta metoda, która wynika z zaskarżonego przepisu, a to jest średnia cena rynkowa z 6 miesięcy, jest właściwą metodą z punktu widzenia celu i sytuacji w jakiej znajduje się akcjonariusz spółki publicznej.

W skrócie można powiedzieć, że są różne metody, o których zresztą pisze skarżący. Jest grupa metod dochodowych, w których szacuje się przyszłe dochody, a następnie oblicza się dyskonto, czyli sprowadza się przyszłe dochody do wartości pieniądza, które jest wartością w czasie teraźniejszym. Na tej podstawie szacuje się, jakie dochody przyniosą dane aktywa. To jest wartość majątku.

Inne są metody kosztowe, w których uwzględnia się, co trzeba zrobić, żeby odtworzyć dane dobro majątkowe.

Są też metody rynkowe, w których wycenia się dane dobro majątkowe przy założeniu, że mamy porównywalne i powtarzalne transakcje. Stanowią one odniesienie do wartości i przy ich pomocy można ustalić, ile wynosi wartość danego dobra majątkowego.

Skarżący też odnosi się do tych metod zbiorczych, ale twierdzi, że powinno to być wyceniane na zasadzie – ile można by uzyskać za sprzedaż przedsiębiorstwa spółki, a następnie podzielić tę wartość na poszczególne akcje.

To wszystko są przyjęte i poprawne metody. Wszystkie one odznaczają się tym, że kryją w sobie pewne założenia. Oczywiście można powiedzieć, że wartość przyszłych dochodów z akcji, to jest ich realna wartość. Jednak przyszłe dochody nie są znaną wartością. To jest pewne oszacowanie na podstawie tego, jak dokonujący oceny zakłada, co się stanie w przyszłości. Nie jest to ocena obiektywna. Do pewnego stopnia jest to prognoza. Jest to pewnego rodzaju założenie, które otrzymujemy.

Zadna z tych metod nie odnosi się do realnych transakcji. Nie odnosi się do nich także ta metoda, w której ocenialibyśmy, za ile można by sprzedać przedsiębiorstwo spółki, a następnie podzielić to na poszczególnych akcjonariuszy.

Tylko metoda, która odnosi się do realnych transakcji rynkowych, która została zastosowana w kwestionowanym przepisie, jest metodą, która pozwala na odniesienie się do transakcji, które rzeczywiście były dokonane i dotyczyły tego samego przedmiotu majątkowego, w których realnie mógł uczestniczyć akcjonariusz.

Nie można zatem powiedzieć, że ustawodawca wybrał metodę, która jest krzywdząca dla akcjonariusza. Wręcz przeciwnie, została ona przyjęta w ramach poszukiwania pewnej równowagi interesów pomiędzy tymi akcjonariuszami, którzy dokonują wykupu, a tymi, których akcje są wykupywane. Metoda ta wskazuje cenę, która jest realna, bo dotyczy realnych transakcji. Jest to cena z 6 miesięcy. Jest to oczywiście arbitralne rozstrzygnięcie, ale w granicach swobody, która przysługuje ustawodawcy. Chodzi o tzw. normalizację ceny, bo cena z jednego dnia może wynikać z różnych okoliczności nadzwyczajnych. Mogą to być informacje nie dotyczące spółki, np. informacja o konflikcie zbrojnym, która też może wpłynąć na cenę. Natomiast uważa się, że cena z 6 miesięcy będzie wskazywać na pewną średnią, która bardziej realnie odnosi się do okoliczności związanych ze spółką i wyklucza zdarzenia nadzwyczajne. Inaczej niż mówi skarżący nie ma powodu, żeby odnosić się do transakcji z tzw. rynku kontroli, czyli transakcji, których przedmiotem jest przejęcie władzy nad spółką, ponieważ akcjonariusz, który ma jedną akcję nie ma realnie takiego prawa. Nie ma powodu, żeby wyceniać to prawo, którego on nie może wykonywać.

Nie ma też powodu, żeby pominąć przy wycenie niską płynność akcji, ponieważ wpływa ono na ryzyko związane z ich posiadaniem, a zatem także na ich wartość, szczególnie na wartość zbytu.

Nie ma również powodu, dla którego należałoby wyceniać, tak jak twierdzi skarżący, wszelkiego rodzaju niewłaściwe działania zarządcze poprzedniego zarządu i podwyższyć cenę o tę wartość, którą spółka utraciła, ponieważ zarząd źle nią zarządzał.

Tutaj skarżący ma inne, przewidziane w prawie, narzędzia, takie jak np. akcja *pro socio*, czyli możliwość powództwa w interesie spółki przeciwko członkom zarządu tej spółki. Natomiast sama wartość wykupywanych akcji z punktu widzenia reguł konstytucyjnych nie musi akurat tych okoliczności wyceniać.

Odniesienie się do wartości zbywczej jest o tyle istotne, że TK interpretując pojęcie słusznego odszkodowania, we wszystkich swoich orzeczeniach odnosił się do wartości zbywczej wycenianych przedmiotów majątkowych. To rozwiązanie ustawowe mieści się w nurcie orzecznictwa TK dotyczącego słuszných odszkodowań.

Ostatnia kwestia, czyli kwestia akcjonariuszy spółek niepublicznych i zasady równości. Otóż rzeczywiście, akcjonariusze spółek niepublicznych nie tyle mogą, co muszą odwołać się do innych metod wyceny, ponieważ spółka niepubliczna nie jest notowana na żadnym zorganizowanym rynku stałych i powtarzalnych transakcji. Z tego względu są to sytuacje nieporównywalne i nie można mówić o naruszeniu równości prawa majątkowych, ponieważ odwołanie się do bardziej arbitralnych metod wyceny przy spółkach niepublicznych, mniej precyzyjnych, jest złem koniecznym wynikającym z tego, że metoda taka, jak w spółce publicznej, gdzie można się odnieść do transakcji na rynku, nie jest w spółkach niepublicznych dostępna.

Stąd propozycja, żeby wnioskować o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu z powołanymi przez skarżącego konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska do sprawy SK 99/23? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został zaopiniowany pozytywnie.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 62/24. Pan mecenas Michał Ziółkowski, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Michał Ziółkowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę SK 62/24, to w projekcie zaproponowano przedłożenie w TK wniosku o umorzenie postępowania ze względu na nie dopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca wystąpiła o zbadanie zgodności art. 49 ust. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt rozumianego w ten sposób, że odmawia odszkodowania za przymusowy ubój zwierząt wtedy, gdy istnieje możliwość zbadania zwierząt przed ich przymusowym ubojem i wykonane badania stwierdzają brak chorób zwierząt. Skarżąca domaga się skontrolowania zgodności tego przepisu z art. 2, 21, 32, 64, 77 ust. 1 oraz z art. 84 konstytucji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, rozbudowana treść przepisu jest w projekcie, proszę więc pozwolić, że odniosę się do istoty instytucji prawnej, która została zaskarżona. Art. 49 ust. 7 wskazuje okoliczności, w których posiadacz zwierząt nie jest ustawowo upoważniony do otrzymania świadczeń o charakterze kompensacyjnym w związku z działaniami mającymi na celu zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Innymi słowy, odszkodowanie przysługuje z tytułu zabicia zwierząt lub poddania ich ubojowi, padnięcia zwierząt w wyniku zastosowania zabiegów nakazanych przez organ Inspekcji Weterynaryjnej, zniszczenia produktów pochodzenia zwierzęcego, jaj wylęgowych, pasz oraz sprzętów, które nie mogą być poddane odkażaniu.

Chodzi zatem o kompensację negatywnych dla posiadania zwierząt i sprzętu skutków nakazu organu Inspekcji Weterynaryjnej wydanego w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt.

Stan faktyczny, relewantny dla skargi konstytucyjnej, przedstawiał się następująco: gospodarstwo rolne skarżącej zostało uznane za gospodarstwo kontaktowe z chorobą zakaźną. Powiatowy lekarz weterynarii nakazał niezwłoczne zabicie wszystkich świń skarżącej. W związku z tym zdarzeniem organ wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia odszkodowania. Ostatecznie jednak organ odmówił wypłacenia odszkodowania w związku z tym, że skarżąca wcześniej, czyli jeszcze przed wystąpieniem zagrożenia epidemicznego, nie dopełniła wymogów ustawowych związanych m.in. z zapewnieniem zdrowia zwierząt, ich rejestracją oraz zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt.

Skarżąca wniosła powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę odszkodowania. Sąd pierwszej instancji przychylił się do jej stanowiska. Stwierdził, że co prawda skarżąca nie dopełniła ustawowych obowiązków, ale naruszenia ustawy nie były istotne. Sąd drugiej instancji zajął stanowisko przeciwne.

W ocenie Biura postępowanie w niniejszej sprawie powinno podlegać umorzeniu w całości. Przemawiają za tym następujące argumenty, których szczegółowe rozwinięcie znajduje się w piśmie.

Po pierwsze, część z norm wskazanych w skardze nie może być przedmiotem zaskarżenia, gdyż w ogóle nie znalazły zastosowania w sprawie skarżącej, a zatem nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia o jej prawach i wolnościach, tak jak tego wymaga art. 79 ust. 1 konstytucji.

Należy zauważyć, że skarżąca zakwestionowała cały zakres normowania art. 49 ust. 7 ustawy. Tymczasem przepis ten reguluje wyłączenia odnoszące się do dwóch różnych tytułów odszkodowawczych. Ustawodawca nie wyklucza zbiegu tych dwóch tytułów odszkodowawczych. Jednakże w sprawie skarżącej zastosowanie znalazł tylko jeden tytuł odszkodowawczy, tzn. odszkodowanie za ubój zwierząt.

Ponadto zaskarżony przepis składa się z kilku jednostek redakcyjnych, które przewidują różne przesłanki i okoliczności wyłączające odszkodowanie. W sprawie skarżącej znalazł zastosowanie tylko ust. 1, natomiast nie znalazły zastosowania ust. 2 i 3 tego artykułu.

Drugi argument przemawiający za umorzeniem postępowania jest następujący. W przypadku normy, która hipotetycznie mogłaby zostać uznana za dopuszczalny przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, czyli art. 49 ust. 7 pkt 1 ustawy skarżąca domaga się w istocie kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa, bowiem zagadnienie badania zwierząt przed ich przymusowym ubojem, jak skarżąca wskazuje w *petitum* skargi konstytucyjnej, czy też wyniku badań i ich znaczenia dla decyzji o uboju, a w konsekwencji ich znaczenia dla ustalenia odszkodowania, lokują się w sferze sądowego stosowania prawa.

Zagadnienia te były przedmiotem oceny sądów orzekających w sprawie skarżącej. Sądy obu instancji opowiedziały się *prima facie* za koniecznością merytorycznej oceny w ramach postępowania sądowego zakresu oraz ciężaru uchybień, których dopuściła się skarżąca. Sądy obu instancji zajęły rozbieżne stanowiska w tej sprawie.

Trzeci argument przemawiający za umorzeniem postępowania jest następujący. Część ze wskazanych w skardze przepisów konstytucyjnych nie może stanowić wzorców kontroli, gdyż nie wyrażają one samodzielnie konstytucyjnych praw podmiotowych lub nie zostały wskazane i uzasadnione jako dopuszczalne w postępowaniu skargowym związkowe wzorce kontroli, choćby art. 2, i 32 konstytucji. Należy bowiem zauważyć, że skarżąca ograniczyła się do rekonstrukcji treści przepisów konstytucyjnych, jednak nie sformułowała aplikacji tych przepisów do konkretnego stanu faktycznego i prawnego. Nie przeprowadziła też trójelementowego testu proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnego prawa podmiotowego własności oraz nie przeprowadziła testu równości.

Czwarty argument. Pozostałe wskazane w skardze konstytucyjne przepisy konstytucyjne są nieadekwatne merytorycznie jako wzorce do kontroli zaskarżonego przepisu. Warunkiem wstępnym zastosowania art. 77 ust. 1 konstytucji do oceny aktów normatywnych jest wymóg, aby akty te regulowały problematykę niezgodnego z prawem działania jako tytułu odszkodowawczego. Tymczasem przepis poddany kontroli, choć jest elementem regulacji stosunku kompensacyjnego związanego z działaniem organów władzy publicznej, nie uzależnia kompensacji od niezgodnego z prawem charakteru działania władzy publicznej, np. od niezgodności z prawem decyzji organów Inspekcji Weterynaryjnej, ale od samego wystąpienia zdarzenia ustawowo wskazanego, tj. zabicia, padnięcia, uboju zwierząt lub zniszczenia rzeczy.

Również nieadekwatnym merytorycznie do kontroli zaskarżonego przepisu jest art. 84 konstytucji. Warunkiem wstępnym adekwatności tego przepisu jest bowiem wymóg, aby akty normatywne poddane, albo regulowały problematykę ciężarów publicznych, albo świadczeń publicznych. Nie sposób powiązać materii uregulowanej w zaskarżonym przepisie z problematyką szeroko rozumianego prawa podatkowego.

Z tych powodów Biuro proponuje zajęcie stanowiska, jakie przedstawiono na piśmie, a więc złożenie wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywną opinią wobec projektu stanowiska do sprawy SK 62/24? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został pozytywnie zaopiniowany.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie K 19/23. Pan mecenas Karol Dobrzeniecki, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa K 19/23 została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Spraw Obywatelskich i dotyczy art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim ustanawia ten przepis bezwzględny obowiązek unieważnienia przez marszałka województwa egzaminu na prawo jazdy, przeprowadzonego z wynikiem pozytywnym.

Propozycja BEOS jest taka, żeby uznać, iż przepis ten jest niezgodny z wywodzonym z art. 2 konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji prawodawcy i jest zgodny z wywodzonymi z tego samego artykułu zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Krótko streszczając ten przepis, trzeba wskazać, że w art. 72 ust. 1 pkt 1 jest powiedziane, że „marszałek województwa w drodze decyzji unieważnia egzamin państwowy, jeżeli osoba, która była egzaminowana, nie spełniła wymagań takich jak: 1) przystąpienie do egzaminu państwowego nie wcześniej niż miesiąc przed osiągnięciem minimalnego wieku; 2) w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych; 3) w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnień; 4) osoba która nie posiadała orzeczenia lekarskiego; 5) orzeczenia psychologicznego; 6) nie posiadała zaświadczenia o ukończeniu wymaganego szkolenia lub w stosunku, do której nie umieszczono w systemie teleinformatycznym informacji o ukończeniu szkolenia; 7) nie posiadała dowodu tożsamości; 8) znajdowała się w czasie egzaminu w stanie nietrzeźwości; 9) nie posiadała odpowiedniej sprawności fizycznej i psychicznej; 10) która nie ukończyła 18 lat i nie posiadała zgody rodzica lub opiekuna”.

Ten katalog jest bardzo obszerny, ale też zróżnicowany. To jest jednym z głównych powodów jego zakwestionowania, którego wyrazem był złożony przez RPO wniosek.

Wnioskodawca przedstawił wobec tego rozwiązanie prawne zarzuty, które można streścić w następujący sposób. Rzecznik podniósł, że zdanie egzaminu państwowego warunkuje otrzymanie prawa jazdy, które jest wydawane przez starostę w drodze decyzji administracyjnej. Jako taka, ta decyzja, korzysta z domniemania autentyczności oraz domniemania zgodności z treścią rzeczywistości.

Takie unieważnienie stanowi podstawę do odebrania uprawnień do kierowania pojazdami. To rozwiązanie umożliwia, bez żadnych granic czasowych, nakładanie sankcji na stronę, która przez bardzo długi czas wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości. Wielokrotnie dochodziło do unieważnienia po latach, kiedy już ktoś od wielu lat prowadził pojazd mechaniczny i miał przekonanie, że ta decyzja administracyjna jest ważna.

Zdaniem Rzecznika kwestionowane unormowanie nie zawiera przesłanki pozwalającej zachować konieczną równowagę między legalizmem, a niezbędną elastycznością regulacji prawnej w zakresie uwzględniania okoliczności faktycznych zaistniałych w konkretnym przypadku. Rzecznik stwierdza, że jest jaskrawym przykładem bezwzględego, nadmiernego i nie znajdującego konstytucyjnego umotywowania formalizmu. Wskazuje też, że samo zdanie egzaminu jest tylko jedną z dwóch procedur administracyjnych, w ramach których finalnie jest wydawane prawo jazdy. W ramach tych procedur niezależnej weryfikacji podlega wiele z tych przesłanek. Tak, że jest jakby podwójne sito, które pozwala uwzględnić okoliczność, że ktoś nie spełnia tych wymogów.

Ponad to Rzecznik uważa, że ten katalog wymogów jest bardzo szeroki i że mają one różny ciężar gatunkowy, np. pisemna zgoda rodzica czy opiekuna osoby poniżej 18-go roku życia czy też przystąpienie do egzaminu w stanie po spożyciu alkoholu. Czyli niektóre z tych podstaw są bardzo poważne, fundamentalne, a niektóre mają charakter drugorzędny.

Rzecznik wskazuje też, że po wielu latach osoby są zaskakiwane unieważnieniem tych egzaminów z powodu wykrytych nieprawidłowości, na które często nie miały one żadnego wpływu, np. dochodziło do jakiś niewłaściwych praktyk w ośrodku kształcenia kierowców. Rzecznik podnosi, że ten ośrodek jest przecież profesjonalny i kontrolowany, że szkoląc się w takim ośrodku zainteresowany może oczekiwać, że uzyska wiedzę na odpowiednim poziomie, że będzie miał odpowiednią liczbę godzin kursu, że wszystkie wymogi będą spełnione.

Sądy administracyjne wielokrotnie stosowały te przepisy i także podkreślały, że przepis przewiduje bardzo daleko idące, właściwie bezwzględne konsekwencje, koncentrujące się głównie na osobie przystępującej w przeszłości do egzaminu na prawo jazdy. Całe ryzyko spoczywa na tej osobie. Daje się to zaobserwować w przypadku, gdy powstanie okoliczność stanowiąca podstawę unieważnienia egzaminu. Bywało, że niezależne sądy próbowały poszukiwać mechanizmu łagodzącego te bezwzględne konsekwencje. To jednak zasadniczo nie przynosiło efektu, ponieważ sądy administracyjne uznawały, że jest to decyzja związana, a w związku z tym sądy nie mają możliwości stosowania tego rodzaju mechanizmów.

Można też zaobserwować, że jest oczekiwanie sądów administracyjnych na to, żeby TK rozstrzygnął tę sprawę. NSA zawiesił szereg postępowań właśnie z uwagi na to, że toczy się to postępowanie, od którego będzie zależał dalszy bieg tych postępowań.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów i do propozycji stanowiska Sejmu wobec stawianych zarzutów i naruszeń, uznaliśmy za wystarczająco uzasadnione spełnienie przesłanek w odniesieniu do zarzutu ochrony praw nabytych. Jest tak dlatego, że ta zasada zasadniczo opiera się na ochronie praw słusznie nabytych, na ochronie praw nabytych zgodnie z prawem. Przepis odnosi się do przykładu katalogu naruszeń prawa, więc ta zasada nie doznaje tutaj uszczerbku.

Podobnie jest w przypadku zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednak trzeba podkreślić, że w stanie prawnym wykreowanym przez ten przepis obywatele mają jasność, jakie warunki muszą spełnić, jakich obowiązków dochować w momencie przystępowania do egzaminów państwowych. Czyli zasadniczo mogą podnosić argumenty, że ich zaufanie zostało podważone.

Natomiast zasadny wydaje się trzeci punkt, wobec którego Biuro proponuje, żeby uznać, że jest niekonstytucyjność. Jest naruszenie zasady proporcjonalności i nadmiernej regulacji ustawodawcy. Z punktu widzenia zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 konstytucji warto podkreślić, że to nie jest zasada *explicite*, którą możemy przeczytać w konstytucji, ale że jest ona wywiedziona przez TK i wyznawana przez czas obowiązywania konstytucji. TK stwierdził, że zasada adekwatności, proporcjonalności rozwiązań ustawowych zakładanego celu regulacji może stanowić samodzielny wzorzec konstytucyjnej kontroli.

Należy odnotować, że w przypadku wystąpienia tej przesłanki z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, czyli sprawdzenia kwalifikacji osoby, która nie powinna zostać dopuszczona do egzaminu, organ ma bezwzględny obowiązek unieważnienia egzaminu, niezależnie od jakichkolwiek okoliczności związanych z zaistnieniem nieprawidłowości, ich rodzajem, wagą, wpływem na wynik egzaminu.

Ten katalog, jak już wspominałem, został znacznie zróżnicowany. Obejmuje wymogi o nierównym charakterze, wadze i znaczeniu. Część ma charakter fundamentalny, co do których nikt nie będzie polemizował. Są one związane z bezpieczeństwem egzaminowanego, egzaminatora i innych uczestników ruchu podczas samego egzaminu. Oczywiście przystąpienie do egzaminu w stanie nietrzeźwości, to też będzie ten przypadek. Brak orzeczenia lekarskiego, psychologicznego, brak przeciwwskazań, brak szkolenia w pełnym zakresie, wymóg osiągnięcia minimalnego wieku czy sprawności fizycznej. Natomiast nawet w takim przypadku można doszukać się pewnej gradacji odstępstw od wymogów ustawowych przejawiających się w ilościowych i jakościowych brakach w zakresie ukończenia szkolenia.

Inna grupa wymogów nie jest związana bezpośrednio z bezpieczeństwem, ale np. z ochroną interesów wymiaru sprawiedliwości, rządów prawa. W tej grupie mamy zakaz prowadzenia pojazdów orzeczony przez sąd, czy też decyzję o cofnięciu uprawnień. Tu też nie ma zasadniczych zastrzeżeń.

Natomiast jest grupa, w której moglibyśmy umieścić posiadanie dokumentu tożsamości, i posiadanie pisemnej zgody rodzica na przystąpienie do egzaminu. Nie mają one istotnego wpływu na późniejsze korzystanie z uprawnień prowadzącego pojazd mechaniczny. Nie mają fundamentalnego znaczenia, a na ich podstawie odbiera się komuś po latach prawo jazdy.

Według Sejmu, obowiązek unieważnienia egzaminu powinien zostać uzależniony od konieczności wzięcia pod uwagę przez organ podejmujący tę decyzję wagi stwierdzonego uchybienia, jego wpływu na chronione prawem wartości. Do ustawodawcy należy wzięcie pod uwagę takich okoliczności, jak zachowanie strony, a także rodzaj i przyczyny naruszenia prawa.

W każdym razie, przed automatycznym unieważnieniem egzaminu przepis ten powinien uwzględniać występowanie także przypadków tzw. mniejszej wagi. Stąd propozycja uznania, że jest to jednak nadmierna ingerencja ustawodawcy i naruszenie zasady proporcjonalności. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem pozytywnej opinii o projekcie stanowiska do sprawy K 19/23? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.