

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 30)

z dnia 20 marca 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 30)

20 marca 2025 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt:

- K 4/24 – (brak wyznaczonego posła),
- SK 54/24 – (brak wyznaczonego posła),
- SK 56/24 – (brak wyznaczonego posła),
- SK 37/24 – (brak wyznaczonego posła),
- SK 108/23 – (brak wyznaczonego posła).

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik** oraz **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Paweł Daniluk**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Piotr Rodziewicz** oraz **Marcin Spyra** – eksperci do spraw legislacji Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Proszę więc zająć już miejsca.

Witam bardzo serdecznie wszystkich państwa. Witam naszych ekspertów. Witam wszystkich przybyłych na posiedzenie Komisji.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście.

Chcę państwa poinformować, że protokoły od 1 do 28 zostały, że tak powiem, przygotowane w Komisji do wglądu. Nie było uwag do tych protokołów. Rozumiem więc, że Komisja te protokoły przyjmuje.

Przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Pierwsza sprawa K 4/24. Poproszę o syntetyczne przedstawienie problemu konstytucyjnego, bo nie mamy dzisiaj dużo czasu, pana mecenasa Piotra Radziewicza. Proszę bardzo.

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Piotr Rodziewicz:

Dziękuję bardzo. Piotr Rodziewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Sprawa dotyczy... sprawa K 4/24. Prezydent zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, oraz dodatkowo jednego przepisu ustawy głównej, czyli ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wnioskodawca postawił trzy zarzuty. Po pierwsze, podał w wątpliwość legalność całej ustawy zmieniającej, argumentując, że została ona uchwalona przez Sejm działający w nieprawidłowym składzie, gdyż w pracach legislacyjnych nie mogło wziąć udziału dwóch posłów, którym marszałek Sejmu wcześniej wygasił mandaty. Po drugie, wnioskodawca zwrócił uwagę, że przepis końcowy ustawy zmieniającej ustanawia zbyt krótkie *vacatio legis*. Ustawodawca zdaniem wnioskodawcy nie uzasadnił, dlaczego ustawa zmieniająca weszła w życie następnego dnia po dniu jej ogłoszenia. Po trzecie, wreszcie wnioskodawca zakwestionował rozwiązanie merytoryczne, o którym będę chciał za chwilę trochę więcej opowiedzieć.

Konkretnie chodzi o art. 432 ust. 5a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który przewidywał nowe upoważnienie nadzorcze dla ministra do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad nowoutworzonymi uczelniami publicznymi, które to uprawnienia nadzorcze polegały na prawie do odwołania pierwszego rektora uczelni publicznej w sytuacji stwierdzenia, że rektor ów narusza przepisy prawne. Zdaniem wnioskodawcy ten przepis narusza zasady autonomii uczelni wyższej, gdyż w sytuacji, kiedy uczelnia była już zorganizowana w takim

stopniu, że zostały w niej wyłonione organy uprawnione do powołania kolegium elektorów, to wówczas sama uczelnia powinna powoływać nowego pierwszego rektora, a nie minister.

Dwa spośród trzech zarzutów, które postawił wnioskodawca, naszym zdaniem powinny zostać umorzone ze względów formalnych. Pierwsza kwestia umorzeniowa dotyczy wad procedury ustawodawczej ze względu na źle obsadzony Sejm. Sprawa ta była już przedmiotem analizy w pismach procesowych Sejmu. Nasza rola w tej sprawie jako służb prawnych Kancelarii Sejmu ogranicza się właściwie do podtrzymania wcześniejszego stanowiska marszałka Sejmu, które już zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu. Przypomnę, że w sprawie K 7/24 marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia kompetencji prawodawczej przez Sejm. Komisja ustawodawcza opiniowała tę sprawę, a nasza dzisiejsza argumentacja w zasadzie pokrywa się w całości z argumentacją ze wspomnianej przeze mnie sprawy K 7/24. Mówiąc jeszcze innymi słowami, mam nadzieję, że państwo przyjmiecie ze zrozumieniem, że służby prawne nie mogą modyfikować stanowiska marszałka Sejmu, który już zajął je w Trybunale Konstytucyjnym, więc nasza rola sprowadziła się tutaj, jak wspomniałem, do tego, że podtrzymaliśmy dotychczasowy pogląd prawny marszałka. Na ten temat w naszym piśmie są dosłownie 3 albo 4 akapity.

Drugi zarzut, który w naszej ocenie podlega umorzeniu, dotyczy zbyt krótkiej, bo jednodniowej, *vacatio legis* ustawy zmieniającej. Podstawą umorzenia powinno być w naszej ocenie naruszenie obowiązku przedstawienia przez wnioskodawcę argumentów lub dowodów niekonstytucyjności przepisu. Wnioskodawca ograniczył się bowiem do konstatacji, że ustawodawca nie uzasadnił skrócenia *vacatio legis*, tymczasem w postępowaniu przed Trybunałem rozkład ciężaru dowodu opiera się na założeniu, że to ten, kto kwestionuje konstytucyjność regulacji, musi uzasadnić swoje racje i ten obowiązek w naszej ocenie nie został dopełniony. Stąd konkluzja o konieczności umorzenia tego wątku.

Ostatnia sprawa, o której chciałbym jeszcze krótko powiedzieć, dotyczy kwestii merytorycznej związanej z naruszeniem autonomii, potencjalnym naruszeniem autonomii szkoły wyższej. Jak już wspomniałem, wnioskodawca uważa, że w sytuacji, gdy w uczelni publicznej, która jest w procesie tworzenia, istnieje organ mogący przeprowadzić wybory rektora, minister nie powinien dysponować uprawnieniem do obsady stanowiska rektorskiego, które zostało zwolnione ze względu na odwołanie poprzedniego rektora, dlatego że ten naruszał przepisy prawne. Wnioskodawca zwraca uwagę, że ingeruje to w autonomię uczelni, uczelnia bowiem sama jest w stanie rozwiązać problem obsady stanowiska rektora w tych okolicznościach. Naszym zdaniem istnieją argumenty za utrzymaniem tej regulacji. Uważamy, że nie narusza ona zasady autonomii uczelni wyższej, to znaczy, mieści się w marginesie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Po pierwsze, w praktyce stosowania przepisów o nadzorze i odwoływaniu rektora przez ministra pojawiły się luki prawne – cytujemy w piśmie „Orzecznictwo sądów administracyjnych” – które to potwierdzają. Ta nowelizacja przecina szereg kontrowersji związanych ze stosowaniem prawa. Po drugie, autonomia szkół wyższych gwarantowana konstytucyjnie nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana, zwłaszcza w odniesieniu do uczelni finansowanych czy współfinansowanych z budżetu państwa. Autonomia zapewniana jest, jak to wskazuje wprost art. 70 ust. 5 Konstytucji na zasadach określonych w ustawie, a z kolei inne przepisy Konstytucji pozwalają na dalsze ograniczenia tej autonomii, na przykład ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego lub praw i wolności innych osób. Te prawa, które mogą być tutaj naruszone, to między innymi prawo do bezpłatnej nauki czy prowadzenia badań naukowych i kształcenia. Wreszcie, już kończąc, odnotowujemy, że kwestionowane uregulowanie ma wyjątkowy charakter. Może być stosowane tylko wobec pierwszego rektora, którego powołuje minister zwykle na jeden rok. Wobec kolejnych rektorów już nie. Dotyczy nowo tworzonej uczelni publicznej, nie żadnej innej uczelni, na przykład...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panowie, czy możecie wyciszyć rozmowy, bo zagłuszamy się wzajemnie.

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Piotr Rodziewicz:

Powołanie kolejnego rektora przez ministra zostaje dokonane na czas do końca kadencji rektora, który został odwołany, a więc ma ograniczony temporalny zakres zastosowania. Dodatkowo zwracamy również uwagę na to, że minister może stosować omawiany środek

nadzoru, gdy pierwszy rektor dopuścił się naruszenia przepisów prawnych, a więc istnieje interes publiczny, aby przerwać działania pierwszego rektora i zastąpić go bez zwłoki kimś, kto dokończy proces tworzenia nowej uczelni, zwłaszcza przeprowadzi wszelkie niezbędne czynności konieczne do tego, by powołać senat uczelni. Z powyższych względów w naszym stanowisku proponujemy, aby Sejm bronił art. 432 ust. 5 ustawy w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę przed Trybunałem i uznał ten przepis za zgodny z Konstytucją. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę. Zatem wszystko jasne. Przystępujemy zatem do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Tak, oczywiście poczekamy. Jeszcze raz, kto jest za pozytywnym? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 15 posłów. Za pozytywnym 9, przeciw 6. Zatem jest pozytywna opinia.

Przechodzimy do kolejnej sprawy SK 54/24. Pan ekspert Paweł Daniluk, bardzo proszę.

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję. Paweł Daniluk, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę SK 54/24, to w tej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 78 ust. 4 prawa o ruchu drogowym. Pierwszy z tych przepisów normuje wykroczenie, a ściślej typ wykroczenia, który polega na uchybieniu obowiązku wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, z kolei przepis drugi ustanawia obowiązek, to jest obowiązek nałożony na właściciela lub posiadacza pojazdu i ma charakter obowiązku wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że ten pojazd został użyty wbrew woli lub wiedzy właściciela lub posiadacza przez nieznaną osobę, czemu właściciel lub posiadacz nie mógł zapobiec. Zgodnie z pierwszym zarzutem tej skargi konstytucyjnej, bo w tej skardze zostały sformułowane trzy zarzuty, ale zgodnie z pierwszym z tych zarzutów kwestionowane przepisy – i tutaj cytat – „w zakresie, w jakim zobowiązują właściciela pojazdu lub jego posiadacza do wskazania siebie jako osoby, która kierowała lub używała w oznaczonym czasie pojazd, są niezgodne z art. 42 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Pomimo tego, że skarżący w tej sprawie wskazuje na cały art. 42 Konstytucji jako wzorzec kontroli, skarżącemu w istocie chodzi wyłącznie o niekonstytucyjną ingerencję w prawo do obrony i zasady domniemania niewinności, a więc to, co jest unormowane w ust. 2 i 3 tego artykułu. W tym zakresie w skardze konstytucyjnej wskazuje się, że właściciel lub posiadacz pojazdu z mocy kwestionowanych przepisów jest przymuszany do samoobwiniania, a więc do wskazywania siebie jako tej osoby, która kierowała lub używała w oznaczonym czasie pojazd i popełniła wykroczenie. Odnosząc się do tego zarzutu, należy przede wszystkim wskazać na to, że ta kwestia podnoszona przez skarżącego została już przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięta – rozstrzygnięta w dwóch wyrokach z 12 marca 2014 r. i z 30 września roku 2015. W tych wyrokach Trybunał Konstytucyjny wyraźnie powiedział, że w kwestionowanym stanie prawnym nie zachodzi obowiązek samoobwinienia, ponieważ właściciel lub posiadacz pojazdu, jeżeli sam tym pojazdem kierował i dopuścił się wykroczenia, może odmówić wskazania, komu powierzył pojazd, powołując się na prawo do obrony, i w takiej sytuacji rzecz jasna odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń jest wyłączona. To również powoduje, że w zakresie tego pierwszego omawianego zarzutu skargi konstytucyjnej postępowanie powinno być umorzone z powodu zbędności orzekania. Zresztą warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny już tak uczynił w innej sprawie, gdzie był postawiony tożsamy problem konstytucyjny i tam właśnie doszło do umorzenia postępowania z powołaniem się na wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jeżeli chodzi o zarzut drugi, szanowni państwo, to ten zarzut również kierowany jest względem tych kwestionowanych przepisów, o których powiedziałam na wstępie, tyle tylko że tym razem zarzut dotyczy naruszenia standardu konstytucyjnego przez to, że drugi z tych przepisów, a więc art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym – i tutaj cytat – „nie wskazuje terminu przechowywania przez właściciela lub posiadacza pojazdu informacji, komu powierzył

pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”. Tutaj szanowni państwo, problem polega na tym, że nie jest jasne, o jaki standard konstytucyjny w wypadku tego drugiego zarzutu chodzi skarżącemu. Skarżący w tym zakresie odwołuje się do całego art. 42 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale z tych przepisów, jak się wydaje, nie da się w sposób sensowny zrekonstruować takiego obowiązku ustawodawcy, aby w przepisach unormować termin przechowywania przez właściciela lub posiadacza pojazdu informacji o powierzeniu tego pojazdu. Tutaj ewentualnie można byłoby rozważać zastosowanie art. 2 Konstytucji przy takiej supozycji, że tutaj dochodzi do zastawienia swoistej pułapki prawnej na obywatela, ale ten wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej nie pojawia się. Stąd też konstatacja (konkluzja), że art. 42 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji to nieadekwatne wzorce kontroli, a zatem kwestionowane przepisy w omawianym zakresie, a więc w zakresie tego drugiego zarzutu, nie są niezgodne z tymi wzorcami.

Jednocześnie szanowni państwo, niejako z ostrożności procesowej, gdyby Trybunał Konstytucyjny jednak zdecydował się na merytoryczną ocenę tego zarzutu, wskazujemy dodatkowo, że brak wiedzy właściciela lub posiadacza pojazdu o tym, komu ten pojazd powierzył, na przykład z powodu niepamięci, która może wynikać z długiego terminu, który upłynął od momentu powierzenia tego pojazdu, wyklucza odpowiedzialność z art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń, a to wynika z tego, że stypizowane w tym przepisie wykroczenie jest wykroczeniem umyślnym, a w konsekwencji odpowiedzialność za to wykroczenie zachodzi jedynie wówczas, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu wie, komu ten pojazd powierzył do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, ale pomimo tego nie wskazuje takiej osoby. Oczywiście ten stan wiedzy właściciela lub posiadacza pojazdu musi być udowodniony zgodnie ze stosownymi regułami postępowania w sprawach o wykroczenia. Stąd też tak, jak powiedziałem, niejako z ostrożności procesowej wnosimy alternatywnie o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy w tym zakresie drugiego zarzutu są zgodne z art. 42 w związku z art. 31 ust. 3.

I zarzut ostatni, zarzut trzeci. Zgodnie z tym zarzutem, kwestionowane przepisy naruszają art. 42 ust. 1 Konstytucji, a ściślej ujęty tam wymóg określenia znamion czynu zabronionego wyłącznie w ustawie. Skarżący stoi na stanowisku, że skoro te kwestionowane przepisy nie wskazują terminu, w jakim właściciel lub posiadacz pojazdu ma obowiązek wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd, to tym samym Straż Miejska, która w praktyce czy też w tej sprawie karnej skarżącego wyznaczyła taki termin w stosownym wezwaniu, ... to tym samym właśnie ta Straż Miejska właśnie, wyznaczając ten termin, wykreowała znamiona czynu zabronionego, zastępując niejako w tym zakresie ustawodawcę. Tutaj wydaje się z kolei, że ten zarzut opiera się na pewnym nieporozumieniu, bo Straż Miejska, zakreślając ten termin na realizację obowiązku wskazania, komu został powierzony pojazd, nie kreuje znamion czynu zabronionego, ale stosuje już istniejące znamie ustawowe. To znamie jest opisane słowami „na żądanie uprawnionego organu”. To wyrażenie znajduje się w obu kwestionowanych przepisach, natomiast z perspektywy tego zarzutu najistotniejsze jest to, że znajduje się w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń i kreuje znamie tego wykroczenia. W konsekwencji Straż Miejska wbrew twierdzeniom skarżącego nie kreuje znamienia wykroczenia z art. 96 § 3, ale po prostu *in casu* dokonuje pewnej konkretyzacji tego znamienia. Stąd też konkluzja w zakresie trzeciego zarzutu, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 14 posłów. 14 za. Pozytywna opinia również w tym przypadku.

Przechodzimy do kolejnej sprawy 56/24. Tutaj również pan profesor Paweł Daniluk, proszę bardzo.

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o tę sprawę o sygnaturze akt SK 56/24, to tutaj z kolei przedmiotem kontroli jest art. 603 § 5 w związku z art. 604 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a te przepisy normują tak zwane postępowanie

ekstradycyjne bierne, a więc takie postępowanie ekstradycyjne, kiedy to Polska jest tym państwem wzywającym przez organ innego państwa do wydania osoby znajdującej się na polskim terytorium. Szanowni państwo, mówiąc w jak największym skrócie, to bierne postępowanie ekstradycyjne polega na tym, że polski sąd okręgowy orzeka o prawnej dopuszczalności albo prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej. To orzekanie następuje na podstawie artykułu 604 § 1 Kodeksu postępowania karnego i w tym przepisie unormowano tak zwane bezwzględne przeszkody ekstradycyjne. One są wyczerpująco unormowane w tym przepisie. Ich zaistnienie powoduje bezwzględną niedopuszczalność wydania osoby ściganej. Do tych przeszkód należy między innymi to, że osoba ścigana jest obywatelem polskim, że czyn, którego dotyczy ściganie, nie zawiera znamion czynu zabronionego, czy też to, że czyn ten uległ przedawnieniu. Warto dodać, że bez względu na to, czy sąd okręgowy orzeknie o prawnej dopuszczalności czy też o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej, to zawsze na takie postanowienie przysługuje zażalenie do sądu okręgowego. Istotne jest również to, szanowni państwo, że prawomocne orzeczenie o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej skutkuje tym, że takiej osoby bezwzględnie nie można wydać do państwa obcego i ten obowiązek wiąże przede wszystkim Ministra Sprawiedliwości, który w takiej sytuacji nie jest właściwie władny wydać państwu obcemu osoby, przepraszam, ściganej, natomiast prawomocne orzeczenie sądu o prawnej dopuszczalności wydania osoby ściganej nie przesądza jeszcze, że taka osoba zostanie wydana, bo w tej sytuacji wiążąca decyzja pozostawiona jest Ministrowi...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo proszę o wyciszenie rozmów, bo nie słyszymy pana profesora. Mogę prosić o wyciszenie rozmów?

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Paweł Daniluk:

Minister sprawiedliwości stosuje tutaj art. 604 § 2 Kodeksu postępowania karnego, gdzie unormowano z kolei tak zwane względne przeszkody ekstradycyjne, a więc takie, które skutkują nie obowiązkiem, ale możliwością odmowy wydania osoby ściganej do państwa obcego. Te przeszkody są unormowane w odróżnieniu od przeszkód bezwzględnych jedynie w sposób przykładowy. Należą do nich między innymi stałe miejsce zamieszkania osoby ściganej w Polsce, popełnienie przestępstwa na terytorium Polski czy też to, że państwo, które złożyło wniosek o ściganie, nie zapewnia w zakresie wydawania osób ściganych zasady wzajemności. To rozstrzygnięcie ministra sprawiedliwości, o którym teraz mówię, jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Szanowni państwo, w takim stanie prawnym, o którym przed chwilą powiedziałem, skarżący zarzuca niekonstytucyjność art. 603 § 5 w związku z art. 604 § 2 Kodeksu postępowania karnego – i tutaj cytat – „w zakresie, w jakim o dopuszczalności ekstradycji w oparciu o tak zwane względne przeszkody ekstradycyjne z art. 604 § 2 Kodeksu postępowania karnego orzeka wyłącznie minister sprawiedliwości, a postanowienie ministra sprawiedliwości w przedmiocie dopuszczalności ekstradycji nie podlega żadnej kontroli ze strony sądu z powodu braku uprawnienia do wniesienia środka odwoławczego. Zatem, proszę państwa, istotą problemu konstytucyjnego jest to, że kwestionowane przepisy nie przewidują możliwości odwołania do sądu od postanowienia ministra sprawiedliwości o wydaniu osoby ściganej. Skarżący w tym braku kontroli sądowej widzi pominięcie prawodawcze, a to ma naruszać w ocenie skarżącego przede wszystkim art. 78 Konstytucji. Tam jest ten przepis, który mówi o prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W związku z tak sformułowanym zarzutem należałoby przede wszystkim odróżnić pominięcie prawodawcze, które jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego, od zaniechania ustawodawczego, którego Trybunał Konstytucyjny badać nie może. Nie może tego badać z tego powodu, że polski Trybunał Konstytucyjny pełni rolę tak zwanego negatywnego prawodawcy, a więc takiego, który deroguje obowiązujące unormowania, natomiast nie uzupełnia stanu prawnego o jakiegś unormowania, które są pożądane. Z zaniechaniem ustawodawczym mamy do czynienia wówczas, kiedy ustawodawca celowo pozostawił określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym i ten kwestionowany w niniejszej sprawie brak możliwości wniesienia do sądu zażalenia na postanowienie ministra sprawiedliwości jest właśnie takim niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechaniem ustawodawczym.

Jeżeli chodzi o uzasadnienie tego twierdzenia, to należałoby przede wszystkim przypomnieć, o czym już mówiłem przed chwilą, że w postępowaniu ekstradycyjnym mamy etap postępowania sądowego i etap postępowania przed ministrem sprawiedliwości. W postępowaniu sądowym orzeka się o prawnej dopuszczalności wydania osoby ściganej i tutaj mają znaczenie wyłącznie kwestie prawne, te opisane w art. 604 § 1 Kodeksu postępowania karnego, natomiast zupełnie inaczej wygląda procedowanie przed ministrem sprawiedliwości, bo to procedowanie ma charakter prawno-polityczny.

Minister sprawiedliwości oczywiście stosuje tak, jak już powiedziałam, art. 604 § 2 Kodeksu postępowania karnego, ale te przeszkody ekstradycyjne, które są unormowane w tym przepisie, są tylko egzemplifikacją i nie mają one charakteru wiążącego. W konsekwencji minister sprawiedliwości dysponuje szeroką uznaniowością, a to jest rozwiązanie celowe, bo ma ono otwierać przestrzeń po prostu dla decyzji politycznych, które są motywowane chociażby wspomnianą zasadą wzajemności czy też chociażby tym, jak wyglądają stosunki dyplomatyczne pomiędzy państwem wzywającym a Polską, jeżeli chodzi o jakieś kwestie tak, jak powiedziałem, polityczne. Szanowni państwo należy podkreślić, że w tej politycznej roli ministra sprawiedliwości w postępowaniu ekstradycyjnym nie ma nic dziwnego, bo to odpowiada temu tradycyjnemu modelowi postępowania ekstradycyjnego, który niemal od zawsze obowiązuje w Polsce, właśnie temu modelowi, gdzie z jednej strony jest decyzja prawna sądu, a z drugiej decyzja polityczna ministra sprawiedliwości. Warto jeszcze podkreślić, że ta polityczna rola ministra sprawiedliwości wynika nie tylko z ustawy, ale wynika przede wszystkim z pewnych uwarunkowań ustrojowych, bo to jest po prostu konsekwencja konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej. Właśnie ta polityczna pozycja ministra sprawiedliwości w postępowaniu ekstradycyjnym, która rzecz jasna przekłada się także na charakter wydawanego postanowienia w przedmiocie wydania osoby ściganej, powinna uświadamiać, że to postanowienie już ze swojej istoty nie powinno podlegać kontroli sądowej, bo w szczególności nie sposób wyobrazić sobie tego, aby sąd kontrolował rozstrzygnięcie o charakterze politycznym, rozstrzygnięcie, które wpisuje się w realizację kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej. A jeżeli tak, to tę decyzję ustawodawcy o braku możliwości wniesienia do sądu zażalenia na postanowienie ministra sprawiedliwości trudno traktować inaczej niż jako świadomą i intencjonalną.

Innymi słowy, szanowni państwo, ustawodawca nie unormował środka odwoławczego od postanowienia ministra sprawiedliwości nie z tego powodu, że coś zostało przegapione czy też niedopatrzone, ale z tego powodu, że ustawodawca uznał, że odwołania w tym zakresie po prostu być nie powinno. To konsekwentnie wiedzie do wniosku, że mamy tutaj do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, a jeśli tak, to przekłada to się na konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Uprzejmie dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Czy są pytania do tego projektu? Nie ma. Zatem możemy głosować. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Pani poseł Arent jeszcze się loguje, tak. Już zagłosowała. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyniku.

Głosowało 12 posłów. Wszyscy za. Pozytywne stanowisko Komisji.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Pan profesor Marcin Spyra – SK 37/24. Proszę bardzo, panie profesorze.

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję. Marcin Spyra, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. W tej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 4 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z 16 września 2011 r. To jest długi przepis składający się z 15 ustępów. Ja nie będę w tym momencie cytował go całego. W pewnym skrócie i – myślę, że uprawnionym – uproszczeniu można powiedzieć, że to jest przepis, który dotyczy stosunków dzierżawy gruntów rolnych, które istniały w momencie wejścia w życie tego przepisu i który zobowiązuje podmiot gospodarujący nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do tego, żeby złożyć ofertę zmniejszenia o 30% powierzchni tych dzierżaw. Ta zmiana w powierzchni dzierżaw odbywa się na zasadzie umowy.

Dzierżawca ma możliwość zawarcia takiej umowy zmniejszającej powierzchnię albo odmowy, ale jeżeli nie zawrze takiej umowy, jeżeli odmówi albo nie dojdzie z przyczyn leżących po jego stronie do zawarcia takiej umowy zmieniającej, to w konsekwencji dzierżawca traci prawo pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów a także prawo zawarcia kolejnej umowy dzierżawy tych dzierżawionych gruntów w trybie bezprzetargowym.

Skarżącą w tej sprawie jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, która była w momencie wejścia w życie tego przepisu dzierżawcą, która otrzymała propozycję modyfikacji umowy dzierżawy w ten sposób, żeby zmniejszyć powierzchnię gruntów, która przyjęła taką propozycję, zgodziła się na to i zawarła stosowny aneks, ale następnie po zawarciu tego aneksu nie wydała tych 30% gruntów, które zostały wyłączone z dzierżawy, i weszła w kolejne spory dotyczące statusu tych gruntów. Po pierwsze, jest proces... w momencie w tym stanie faktycznym toczył się proces o wydanie tych 30% gruntów wyłączonych z dzierżawy. Po drugie, toczył się proces przeciwko skarżącej – obydwie te procesy oczywiście – o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Skarżąca natomiast wystąpiła z powództwem o ustalenie tego, czy umowa dzierżawy obejmuje te 30% gruntów, ponieważ aneks, który je wyłączał, miał być nieważny. Nieważność tego aneksu zdaniem skarżącej miała wynikać z niekonstytucyjności kwestionowanego przez nią przepisu właśnie w tym postępowaniu.

Sądy... Ten proces toczył się stosunkowo długo, ponieważ sąd pierwszej instancji uważał, że wobec procesów o wydanie nieruchomości i zapłatę z tytułu bezumownego korzystania z tej nieruchomości nie ma interesu prawnego, co do ustalenia tego, czy ten aneks był ważny czy nieważny, ponieważ ważność aneksu będzie przedmiotem oceny w tych dwóch odrębnych postępowaniach. Ostatecznie jednak sąd drugiej instancji przyjął, że taki interes prawny istnieje, ale że ze względu na to, że ten przepis nie jest niezgodny z Konstytucją, jest zgodny z Konstytucją, nie ma podstaw do tego, żeby rozważać stwierdzenie skarżącej co do tego, że on wpłynął na nieważność tego aneksu.

W związku z tym wyrokiem oddalającym powództwo o stwierdzenie, że umowa... o ustalenie, że umowa dzierżawy obejmuje te wyłączone poprzez stosowny aneks grunty, skarżąca wniosła tę skargę konstytucyjną, powołując na to, że z jednej strony doszło do naruszenia jej prawa, jej wolności do prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ to ogranicza prowadzoną działalność w istotny sposób, że doszło do naruszenia jej praw majątkowych, ponieważ jej prawa jako dzierżawcy mają taki charakter, a kwestionowany przepis ingeruje w te prawa, stawiając skarżącą w trudnej sytuacji motywacyjnej, ponieważ musi wybrać pomiędzy utrzymaniem dotychczasowego zakresu dzierżawy, a utratą praw, które są istotne z punktu widzenia zamiaru długotrwałego prowadzenia działalności na wydzielonych nieruchomościach, a także nierównego traktowania podmiotów, ponieważ zakłada, że tylko i wyłącznie te podmioty, które... że podmioty, których umowy dzierżawy zawarte były później po wejściu w życie tego przepisu, już nie mają tego typu... nie są poddane tego typu presji i, po trzecie, również naruszenia praw już nabytych i interesów, które znajdują się w toku.

Zdaniem... Na gruncie analizy formalnej są powody do tego, żeby uznać, że wydanie wyroku w tej sprawie nie jest dopuszczalne. W odniesieniu do większości ustępów tego kwestionowanego przepisu... skarżąca kwestionuje ten w całości. Wynika to stąd, że one nie były podstawą w ogóle zawarcia umowy dzierżawy, nie ich dotyczą... nie do nich odnoszą się jej zarzuty. Część tych przepisów nie jest adresowana w ogóle do skarżącej, tylko nakłada na podmiot, który administruje nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa obowiązek określonego zachowania, polegającego na złożeniu stosownej oferty. Te przepisy, które są kontrowersyjnie konstytucyjne... kontrowersyjne konstytucyjnie i w stosunku do których sformułowano także w literaturze wątpliwości, to jest tylko jeden z ustępów, który zakłada właśnie sankcje związaną z niezawarciem stosownego aneksu, polegającą na utracie prawa do pierwszeństwa w nabyciu tych nieruchomości i bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy dzierżawy. Podstawowe pytanie jest takie, czy pomiędzy ewentualną niekonstytucyjnością tego przepisu a treścią orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej zachodzi związek przyczynowy. Mianowicie tylko w takiej sytuacji można uznać wydanie wyroku za dopuszczalne, jeżeli rzeczywiście istnieje związek przyczynowy między obowiązywaniem wadliwie konstytucyjnego przepisu a treścią orzeczenia wydanego w sprawie, czyli kiedy można powiedzieć, że to obowiązywanie tego przepisu było przyczyną naruszenia praw. I teraz mamy sytuację dość szczególną, ponieważ to nie jest sytuacja, w której skarżąca odmówiła zawarcia

umowy... tego aneksu, a następnie utraciła prawa dotyczące pierwszeństwa. To rzeczywiście podlegałoby ocenie konstytucyjnej, ale mamy sytuację, kiedy dobrowolnie zgodziła się na to, żeby jej prawa zostały ograniczone, i teraz pojawia się pytanie, czy ewentualna niekonstytucyjność tego przepisu rzeczywiście spowoduje nieważność dobrowolnie zawartej umowy? Teraz podstawą do nieważności będzie przede wszystkim ocena art. 58 kodeksu cywilnego, czyli moglibyśmy powiedzieć, że ta nieważność istnieje wtedy, gdyby to był przepis sprzeczny z prawem albo naruszał dobre obyczaje albo prowadziłby... ewentualnie czynność miałaby na celu obejście prawa. Tę trzecią ewentualność można z góry wyłączyć. I teraz bez względu na to, czy ten przepis... skarżąca twierdzi, że ten przepis jest niekonstytucyjny, ponieważ ta umowa, którą zawarła, będzie nieważna, ponieważ niekonstytucyjny przepis stanowił podstawę do jej zawarcia i była zawarta w związku z tym przepisem.

Otóż to jest stwierdzenie, którego nie można uznać za trafne, ponieważ podstawą do zawarcia takiej umowy jest autonomia woli stron, to znaczy, ten przepis nie... ten aneks, w którym strony ograniczają liczbę dzierżawionych gruntów, nie będzie sprzeczny z prawem bez względu na to, czy ten przepis art. 4 kwestionowany przez skarżącą obowiązuje czy nie obowiązuje, ponieważ zgodnie z zasadą autonomii woli stron można zawrzeć tego typu umowę bez obowiązywania tego przepisu. Co więcej, skarżąca w rzeczywistości przed wejściem w życie tego przepisu zawarła umowę... wcześniej aneks, w którym ograniczyła liczbę dzierżaw. Tu więc nie ma sprzeczności z prawem. Można rozważać sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, ponieważ rzeczywiście w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że reguły konstytucyjne mają wpływ na ocenę tego, jaka jest zgodność z zasadami współżycia społecznego, ale ewentualna sprzeczność z zasadami współżycia społecznego musiałaby dotyczyć treści czynności prawnej, natomiast tutaj nie dotyczy treści czynności prawnej, dotyczy pewnego zewnętrznego stanu, którego również nie można analizować jako wady oświadczenia woli skarżącej, tym bardziej że skarżąca jako podmiot profesjonalny nie twierdzi na żadnym etapie tego postępowania, że działała w błędzie co do konstytucyjności tej regulacji. Wobec tego można powiedzieć, że skarżąca, zawierając dobrowolnie to porozumienie dotyczące zmniejszenia dzierżaw, niejako sama doprowadziła do ograniczenia własnych praw majątkowych, natomiast że treść tego wyroku... rozstrzygnięcia w sprawie ważności tego aneksu byłaby taka sama bez względu na to, jaka byłaby konkluzja dotycząca konstytucyjności kwestionowanej przez skarżącą regulacji, a zatem nie zostały spełnione przesłanki dotyczące dopuszczalności wydania orzeczenia w tej sprawie. Bardzo dziękuję. Stąd wniosek o umorzenie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, panie profesorze. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Wszystko jasne. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią do tego projektu? Dziękuję bardzo. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zamykam głosowanie. Proszę wyświetlić wyniki.

Głosowało 11 posłów. Wszyscy za. Również pozytywna opinia Komisji.

I ostatnia sprawa 108/23. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, proszę bardzo.

Ekspert Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Na wstępie proszę wybaczyć niedyspozycję głosową. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 108/23 została zainicjowana przez osobę fizyczną – matkę małoletniego dziecka, które było objęte obowiązkowym szczepieniem ochronnym, natomiast względem skarżącej zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne obowiązku o charakterze niepieniężnym w związku niepoddaniem dziecka temu szczepieniu ochronnemu.

Skarżąca w skardze konstytucyjnej z dnia 2 stycznia 2023 r. wniosła o kontrolę niekonstytucyjności przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, które stanowią podstawę prawną obowiązku szczepiennego. Są to art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b), art. 17 ust. 1, a także art. 17 ust. 11, który stanowi podstawę kompetencyjną dla Głównego Inspektora Sanitarnego do wydania w formie ogłoszenia planu szczepień ochronnych na konkretny rok kalendarzowy. Skarżąca w niniejszej skardze konstytucyjnej wskazuje na trzy problemy konstytucyjne. Po pierwsze, przede wszystkim wskazuje, że regulacje, które wynikają z zakwestionowanych przez nią przepisów nie determinują ani liczby dawek szczepień, które należy podać dziecku ani wieku dziecka, stąd nie

wiemy *de facto*, kiedy aktualizuje się obowiązek szczepienny i jednocześnie obowiązek tego gwaranta, którym jest każdorazowy opiekun prawny dziecka. W związku z tym naruszona została zasada określoności wywodzona z art. 2 Konstytucji – zasada demokratycznego państwa prawnego. Po drugie, skarżąca identyfikuje obowiązkowe szczepienia ochronne jako rodzaj świadczenia zdrowotnego, na którego realizację lekarz powinien uzyskać zgodę od opiekuna prawnego małoletniego dziecka, a w związku z tym, że przepisy w tym momencie uchylają obowiązek uzyskania takiej zgody, stanowi to ingerencję niedopuszczalną konstrukcyjnie według skarżącej w jej prawo do prywatności, prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, którą wywodzimy z art. 47 Konstytucji. Trzeci problem konstytucyjny – skarżąca wskazuje, że skoro ani rozporządzenie, ani komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego... przepraszam, ani ustawa nie wskazują ilości dawek szczepionek i wieku dziecka, to jednocześnie przepisy nakładające obowiązek szczepienny *ex lege* naruszają art. 87 Konstytucji powiązany z art. 47 Konstytucji.

Analizę skargi konstytucyjnej rozpoczęliśmy od weryfikacji przesłanek, które warunkują dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie. W związku z tym, niejako już antycypując ustalenia, które poczyniliśmy w projekcie stanowiska, należy wskazać, że przedkładamy propozycję wniosku o umorzenie postępowania ze względu na jego zbędność i niedopuszczalność w zakresie zarzutów skierowanych pod adresem art. 17 ust. 1. Chodzi o ziszczenie się przesłanki *ne bis in idem*, która determinuje obowiązek umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność, a to z uwagi na to, że 9 maja 2023 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze SK 81/19 stwierdził, że art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych w zakresie, w jakim determinuje ten termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych i liczbę dawek, które są określone w programie szczepień ochronnych na dany rok, ogłoszonym przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, jest niezgodny z art. 47 w związku z artykułem 31 ust. 3 i w związku z art. 87 Konstytucji. Oczywiście z tej perspektywy nie ulega wątpliwości, że art. 17 ust. 11 badanej ustawy został już merytorycznie oceniony przez Trybunał Konstytucyjny w perspektywie identycznych jak w niniejszej sprawie wzorców kontroli, a także z uwzględnieniem tożsamy argumentów, które zostały przedstawione przez skarżącą. Z tego względu w perspektywie badania art. 17 ust. 1 wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na jego zbędność.

Natomiast pomimo tożsamości przedmiotowej skarg konstytucyjnych niniejszej, czyli SK 108/23, a także wcześniej rozpoznany przez Trybunał SK 81/19 należy podkreślić, że nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem* w odniesieniu do pozostałych przepisów, które są przedmiotem kontroli, niemniej trzeba stwierdzić, że w tym wyroku w sprawie SK 81/19 Trybunał odniósł się do kwestii dopuszczalności badania przepisów ustawy 5 ust. 1 pkt 1 lit. b) oraz 17 ust. 1. Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego – podkreślam – ze względu na tożsame brzmienie pism procesowych, które inicjują postępowanie SK 108/23 i SK 81/19 są naszym zdaniem aktualne również w niniejszej sprawie i wskazując tylko na motywy rozstrzygnięcia przez Trybunał w sprawie SK 81/19, po pierwsze, Trybunał stwierdził, że zasada dostatecznej określoności przepisów prawa nie może być pierwszoplanową podstawą kontroli, jeśli chodzi o kontrolę inicjowaną skargą konstytucyjną i w tym zakresie umorzył postępowanie ze względu na jego niedopuszczalność, natomiast, po drugie, uznał, że w perspektywie wzorca, który jest wywodzony z art. 47 – prawa do ochrony życia prywatnego, *in casu* prawa do samostanowienia, absolutnie nie możemy mówić o istnieniu legitymacji skargowej, która warunkowałaby skuteczne zainicjowanie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej, jeśli chodzi o skarżącą w niniejszej sprawie, ponieważ obowiązek skarżącej miał charakter wtórny względem w tym momencie obowiązku szczepiennego skierowanego przez ustawodawcę wobec córki. Taki obowiązek skarżącej można byłoby wywozić z art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, który jest jednak poza zakresem zaskarżenia w niniejszym postępowaniu. W związku właśnie z brakiem legitymacji skargowej skarżącej Trybunał zdecydował się na umorzenie postępowania w sprawie SK 81/19 i w perspektywie rzeczywiście tożsamo brzmiących skarg konstytucyjnych wówczas rozstrzygniętej i dzisiaj analizowanej przez Wysoką Komisję my wnosimy również o umorzenie postępowania w zakresie badania przepisów ustawy z perspektywy zasady określoności przepisów prawa, a także z perspektywy prawa do samostanowienia

właśnie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Tylko kończąc to moje krótkie wystąpienie, pewnym argumentem, który przemawia za zasadnością sformułowanych wniosków procesowych w projekcie stanowiska w sprawie SK 108/23, jest fakt, że analogiczne problemy formalne Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już w przeszło 35 sprawach zainicjowanych z tożsamo brzmiącymi skargami konstytucyjnymi. Jednocześnie podtrzymujemy w tym zakresie swoje stanowisko wyrażone w pismach procesowych przedłożonych Trybunałowi w tych postępowaniach inicjowanych skargami konstytucyjnymi właśnie w perspektywie tej ustawy o zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z istnieniem tego obowiązku szczepionego, który powstaje z mocy samego prawa. Bardzo dziękuję. Pozostaję do dyspozycji Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Głosujemy w takim razie. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 8 posłów. 8 za. Zatem pozytywna opinia Komisji.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Dziękuję bardzo naszym ekspertem. Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji.