

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 31)

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 31)

3 kwietnia 2025 r.

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

- rozpatrzenie propozycji tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2026 r.,
- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: – K 9/23 – (brak wyznaczonego posła),
 - SK 27/24 – (brak wyznaczonego posła),
 - K 12/24 – (brak wyznaczonego posła),
 - K 13/22 – (brak wyznaczonego posła),
 - K 3/24, K 5/24, K 13/24, K 17/24, K 18/24, K 19/24, K 20/24, K 21/24, K 22/24, K 23/24 – sprawy omawiane wspólnie z uwagi na tożsamość przedmiotu kontroli (brak wyznaczonego posła).

W posiedzeniu udział wzięła **Anna Krzywicka** doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli.

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 oraz **Natalia Cabaj**, **Karol Dobrzeniecki**, **Tomasz Esmund**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** i **Michał Ziółkowski** – eksperci do spraw legislacji z BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę państwa, mamy kworum, zatem możemy rozpoczynać posiedzenie Komisji. Proszę o zajmowanie miejsc. Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji na czele z panią dyrektorem Marzeną Laskowską. Bardzo serdecznie witam też panią Annę Krzywicką, doradcę prawnego w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli. Pani obecność jest związana z drugim punktem, ale proponuję, żebyśmy ten drugi punkt rozpatrzyli jako pierwszy, żeby pani nie trzymać, tym bardziej że za chwilę to wyjaśnię.

Rozumiem jednak, że nie ma uwag do porządku dziennego, czyli te sprawy trybunalskie plus rozpatrzenie propozycji tematów kontroli do planu pracy NIK na 2026 r. No i właśnie, jeżeli tutaj jest zgoda, to rozpoczynamy od tego drugiego punktu.

Muszę państwa poinformować, że nie wpłynęły propozycje w ramach właściwości Komisji, jeśli chodzi o tematy kontroli. Nie słyszę, żeby z sali padły jakieś propozycje. Wobec tego nie zgłaszamy propozycji. W związku z tym ten punkt możemy zamknąć.

Zamykam punkt, konkludując, że nie ma propozycji tematów kontroli do planu pracy NIK na 2026 r.

Przechodzimy w tej sytuacji do punktu pierwszego. Sprawę pierwszą K 9/23 omówi tutaj pani mecenas Natalia Cabaj. Proszę bardzo o przedstawienie problemu konstytucyjnego, który zaistniał na kanwie tej sprawy.

Ekspert do spraw legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Natalia Cabaj:

Serdecznie dziękuję za pomoc. Natalia Cabaj, BEOS.

Przedstawię pokrótce projekt stanowiska w sprawie K 9/23. Jest to postępowanie zainicjowane wnioskiem prezesa NIK z 16 czerwca 2023 r. To stanowisko z wnioskiem o uznanie po pierwsze,

że ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych jest zgodna z art. 119 ust. 1 oraz art. 2 konstytucji, a po drugie, że ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw również jest zgodna z art. 119 ust. 1 oraz art. 2 konstytucji. W pozostałym zaś zakresie postępowanie podlega umorzeniu, w części ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji, co dotyczy zakresu zaskarżenia obejmującego art. 10 ust. 1, 2 i 6 oraz art. 10a ustawy COVID-owej z 2 marca 2020 r., a w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wysoka Komisjo, sam wniosek prezesa NIK był złożony i wielowątkowy, co siłą rzeczy znalazło odzwierciedlenie w projekcie stanowiska, a także w jego objętości. Jeżeli Wysoka Komisja nie będzie miała nic przeciwko, skupię się na podstawowych problemach konstytucyjnych, żeby nie przedłużać. Podstawowy problem konstytucyjny i zasadniczy zakres zaskarżenia, jak i zasadniczy zarzut prezesa NIK dotyczyły dwóch aktów normatywnych. Po pierwsze dotyczyły ustawy o zwalczaniu COVID-19. Wszyscy, jak tutaj siedzimy, na pewno ją doskonale pamiętamy. To jest ta pierwsza ustawa COVID-owa, duża i wielokrotnie nowelizowana, przyjęta mniej więcej w czasie występowania pierwszych zachorowań na COVID-19 w Polsce. Drugim przedmiotem zaskarżenia jest ustawa z 31 marca 2020 r. przyjęta już po ogłoszeniu stanu epidemii, czyli po zmianie stanu zagrożenia epidemicznego na stan epidemii. To jedna z pierwszych dużych nowelizacji ustawy COVID-owej. Żeby przybliżyć, bo było ich kilka, to jest ta, która jako pierwsza odnosiła się do kwestii pomocy udzielanej przedsiębiorcom w okresie lockdownu.

Przybliżam ten okres i okoliczności powstania ustaw nie bez kozery, dlatego że zarzuty prezesa NIK dotyczą przede wszystkim szybkości postępowania prawodawczego i czasu trwania czynności prawodawczej, jeśli chodzi o obie zakwestionowane ustawy, zarówno ustawę o zwalczaniu COVID-19, jak i jej nowelizację. Trzy czytania tych ustaw odbyły się w ciągu jednego dnia. Wnioskodawca kwestionuje zgodność tej czynności prawodawczej z normą proceduralną, z regułą trzech czytań rozumianą nie jako ograniczenie formalne, taki formalny wymóg trzykrotnego odbycia się procedury, którą regulamin Sejmu nazywa czytaniem, ale w znaczeniu bardziej materialnym jako pozostawienie posłom czasu na zapoznanie się z projektem, przeczytanie go, zasięgnięcie opinii na jego temat, przeprowadzenie jakichś konsultacji.

Postawiony przez wnioskodawcę drugi zarzut, który odnosi się zarówno do ustawy COVID-owej, jak i do jej nowelizacji, dotyczy w tym wypadku długości *vacatio legis*. W przypadku pierwszej ustawy *vacatio legis* była 1-dniowa, a w przypadku drugiej co do zasady ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, chociaż przewidywała w tym zakresie pewne wyjątki.

Oprócz tego chciałabym tylko zasygnalizować, że w przypadku nieuwzględnienia tego głównego żądania wnioskodawca wystąpił o stwierdzenie niekonstytucyjności następujących regulacji: art. 10 ust. 1, 2, 3 i 6, art. 10a i art. 11h ustawy COVID-owej. Żeby już nie wchodzić w nadmierne szczegóły, to są przepisy regulujące kwestię wydawania poleceń przez prezesa Rady Ministrów, ministra zdrowia i wojewodów w okresie trwania epidemii. Natomiast art. 65 ustawy zmieniającej, czyli drugiej, tej z 31 marca 2020 r., to jest regulacja, która powoływała do życia oraz normowała zasady funkcjonowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Przechodząc zatem do kwestii najistotniejszej, najpoważniejszej, która była głównym żądaniem i zarzutem, zauważyć należy, że zasadniczym wzorcem kontroli konstytucyjności jest norma proceduralna, wymóg przeprowadzenia trzech czytań w odniesieniu do każdej z tych ustaw. W ocenie wnioskodawcy ten wymóg prawodawczy nie został spełniony w wypadku obu czynności, ponieważ tempo prac nad projektami ustaw wykluczało możliwość zapoznania się posłów z projektami, zasięgnięcia opinii, przeprowadzenia jakichś konsultacji.

Sygnalizując tutaj tylko standard konstytucyjny, jaki w tej sprawie istnieje, bo wydaje mi się, że to jest istotne dla oceny tego konkretnego przypadku, przywołać można orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jest ono bogate i konsekwentne, a przynajmniej dosyć konsekwentne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że nie każde naruszenie procedury prawodawczej oznacza automatycznie niezgodność czynności prawodawczej aktu normatywnego z konstytucją. Z punktu widzenia tego konkretnego problemu, który mamy w naszej sprawie, dwie kwestie są istotne. Chciałabym na nie zwrócić uwagę.

Po pierwsze, aby naruszenie prowadziło do niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, naruszenie to powinno mieć istotny charakter. To powinno być oczywiście naruszenie normy

o charakterze konstytucyjnym, ale oprócz tego winno mieć istotny charakter, a podczas dokonywania oceny wagi naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą istotne znaczenie może mieć częstotliwość tych naruszeń oraz okoliczności towarzyszące ich powstaniu.

Drugą kwestią, na którą TK też zwraca uwagę i która tutaj ma znaczenie, jest taka zasada czy dyrektywa, zgodnie z którą kontrola proceduralna jest najbardziej wskazana w możliwie krótkim terminie po ustanowieniu aktu normatywnego. Oczywiście najlepiej byłoby, gdyby to się działo przed wejściem w życie tego aktu normatywnego, ale w praktyce to jest możliwe tylko w trybie kontroli prewencyjnej. Natomiast upływ czasu pomiędzy wejściem w życie aktu normatywnego a orzekaniem przez TK, trybunał uznaje za okoliczność przemawiającą na rzecz łagodniejszego traktowania mniej istotnych naruszeń procedury.

Nie chciałabym też być źle zrozumiana przez te skróty, które tutaj czynię. Nie chodzi o jakąś systemową pobłażliwość dla naruszeń konstytucji. W ogóle, absolutnie nie. Chodzi wyłącznie o to, że im dłużej akt normatywny obowiązuje, tym więcej na jego podstawie wydawanych jest aktów stosowania prawa oraz tym więcej powstaje praw i obowiązków po stronie jednostek. Po prostu tym większe jest ryzyko, że dojdzie do sytuacji, w której stwierdzenie niekonstytucyjności takiego aktu normatywnego jako całości będzie mieć bardziej dotkliwe skutki z punktu widzenia ochrony wolności i praw, niż pozostawienie w systemie i w obrocie prawnym jakiejś normy, która być może została przyjęta w procedurze, która nie jest doskonała.

Zauważenia wymaga także to, co również TK wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że Sejmowi przysługuje niepełna, ale znaczna swoboda określania porządku prac nad projektami ustaw oraz oceny, które z nich wymagają pilnego podjęcia, a które nie. Oczywiście Sejm jest ograniczony postanowieniami konstytucji, natomiast co do zasady to Sejm jest panem procesu prawodawczego przynajmniej na tym etapie. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić samodzielnego zarzutu niekonstytucyjności. Rzecz jasna, że sama szybkość nie jest optymalna chociażby przez wpływ, jaki ma na jakość tworzonego prawa, natomiast nie wystarcza do stwierdzenia niekonstytucyjności.

To, co tutaj jest istotne, to wpływ, jaki tempo prac projektodawczych i pośpiech towarzyszący przyjęciu ustawy wywierają na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu. Pod tym pojęciem TK najczęściej rozumie prawo opozycji do uczestniczenia w procesie prawodawczym. Chodzi o to, czy została przeprowadzona prawdziwa, autentyczna debata na temat danego projektu. Trybunał zwraca też uwagę na to, że okolicznością, która musiałaby być brana pod uwagę jest działanie – mówiąc skrótowo – w złej wierze, gdyby tempo prac prawodawczych wynikało ze świadomości większości sejmowej, że istnieją poważne zarzuty dotyczące konstytucyjności. Takie tempo wynikałoby właśnie z tego, żeby te zarzuty nie zostały podniesione.

Podsumowując standard konstytucyjny, samo w sobie tempo prac prawodawczych jako wyłączna podstawa nie przesądza o niekonstytucyjności. Niekonstytucyjność ma miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy za szybkim przyjęciem projektu ustawy nie przemawiały żadne wyraźne powody, które można by uznać za obiektywnie uzasadnione, a po drugie, gdy można stwierdzić niezgodność z konstytucją aktu normatywnego jako całości ze względu na naruszenie normy proceduralnej, jeżeli w związku z procesem prawodawczym doszło do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego. Tutaj raz jeszcze przypominam, że chodzi przede wszystkim o uprawnienia opozycji do udziału w procesie prawodawczym.

Teraz już przechodząc do konkretnych ustaw, na początku celowo zasygnalizowałam, że ustawa COVID-owa i ustawa nowelizująca zostały przyjęte w marcu 2020 r. w czasie pierwszych zachorowań na COVID-19. W tym czasie wiedza na temat skutków i skali tego zagrożenia oraz właściwych sposobów walki z nim nie była jeszcze w pełni znana. Tak dla zarysowania kontekstu, pierwszy przypadek COVID-19 w Polsce został potwierdzony 4 marca, Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan pandemii 11 marca, w Polsce stan zagrożenia epidemicznego wprowadzony został 13 marca, a stan epidemii 20 marca. Obie te ustawy powstawały zatem w czasie, w którym zagrożenie się dopiero ujawniało i nie było w pełni poznane. Posłowie, Sejm i wszystkie organy władzy w tym czasie miały wszelkie podstawy, by przypuszczać, że zagrożenie jest realne, autentyczne. Za prawidłowością takiego rozumienia tego zagrożenia świadczy chociażby to, że większość sygnalizowanych ryzyk i zagrożeń faktycznie później się spełniła. Co do tego nie ma zresztą wątpliwości. Tego też zresztą prezes NIK w żaden sposób nie kwestionuje. Nie można zatem stwierdzić, że przyspieszone tempo prac nad projektami dwóch ustaw nie miało żadnego obiektywnego uzasadnienia, na które Sejm mógłby się powołać.

Pozostaje zatem kwestia, czy w toku czynności prawodawczej doszło do takich naruszeń dodatkowych, które przemawiałyby za koniecznością stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy normatywnej jako całości. Tu raz jeszcze przypominam, że musiałoby chodzić o istotne naruszenia, tym bardziej że od czasu uchwalenia tych ustaw do dzisiaj minęło 5 lat. Nawet gdyby zatem TK orzekał dziś w tej sprawie, musiałby stwierdzić, że pomiędzy wejściem w życie aktów normatywnych a kontrolą ich konstytucyjności upłynął znaczny czas.

Tutaj zauważyć należy, że obie te ustawy zostały przyjęte po przeprowadzeniu debat. W żadnym wypadku nie były to może debaty wolne od sporów, bo takie stwierdzenie to byłoby nadużycie, natomiast obie ustawy zostały przyjęte znaczną większością, a ustawa COVID-owa nawet przy zaledwie 11 głosach sprzeciwu. Co więcej, w procesie prawodawczym w odniesieniu do pierwszej ustawy COVID-owej z 2 marca, jakkolwiek nie doszło do jakichś konsultacji czy zlecenia opinii na etapie prac Sejmu, to doszło do nich na etapie prac Senatu. Część naruszeń i jakichś ryzyk związanych z jakością tworzonego prawa, które wynikały z braku konsultacji, oczywiście istniała, natomiast działania Senatu do pewnego stopnia pozwoliły te wszystkie ryzyka zminimalizować. Okolicznością, która też tutaj ma znaczenie, jest to, że w Sejmie i w Senacie w marcu 2020 r. większością i opozycją były różne siły. W związku z tym nie doszło do sytuacji, w której wyłącznie jedna większość decydowała o kształcie ustawy. Należy tutaj zauważyć w odniesieniu do ustawy COVID-owej, że Senat równie szybko i bez poprawek przyjął tę ustawę, jeżeli zaś chodzi o ustawę nowelizującą, to odbyła się już szersza debata. Senat zaproponował poprawki, których część została zresztą przez Sejm uwzględniona, co również, nawiasem mówiąc, może zostać uznane za argument potwierdzający, że czynność prawodawcza nie była pozorna.

Mając na względzie wszystkie te czynniki, a także fakt, że pośpiech przy czynności prawodawczej w każdym przypadku... Każde skrócenie terminu, do którego tutaj doszło, mimo że było znaczne, miało za każdym razem wyraźną podstawę w regulaminie Sejmu, było zatem zgodne z ówczesnie obowiązującym prawem. Oczywiście zgodność z regulaminem nie jest argumentem przesądzającym o zgodności z konstytucją, natomiast jest to jakiś element tła normatywnego, który tutaj należałoby wziąć pod uwagę. Biorąc więc pod uwagę wszystkie te kwestie oraz czas, który upłynął od uchwalenia obu tych ustaw, wydaje się, że naruszenia i wątpliwości, które zasygnalizował wnioskodawca, nie są wystarczające do stwierdzenia niekonstytucyjności tych ustaw w całości jako całych aktów normatywnych. Z tego względu zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 119 ust. 1 konstytucji.

Ponadto drugi zarzut odnoszący się do obu tych aktów normatywnych jako całości dotyczył długości *vacatio legis*. W przypadku ustawy COVID-owej *vacatio legis* była 1-dniowa, a ustawa nowelizująca co do zasady weszła w życie z dniem ogłoszenia, chociaż były pewne wyjątki. Tutaj trzeba jednak zwrócić uwagę na jedną rzecz. Prezes NIK podniósł ich niezgodność z art. 2 konstytucji. Zakwestionował ich zgodność z wywiedzioną z art. 2 konstytucji zasadą odpowiedniej *vacatio legis*. Dotyczy to tych aktów normatywnych jako całości.

We wniosku nie ma wyjaśnienia, dlaczego prezes NIK zdecydował się na takie właśnie rozwiązanie, które jest szalenie niekorzystne dla wnioskodawcy, ponieważ jeśli chodzi o standard konstytucyjny odnoszący się do *vacatio legis*, to linia orzecznicza trybunału od bardzo dawna jest konsekwentna. Otóż *vacatio legis* może zostać uznana za właściwą nie wtedy, kiedy wynosi jakąś określoną, z góry znaną liczbę dni, tygodni i miesięcy, tylko wtedy, kiedy jest odpowiednia. Celem *vacatio legis* jest zapewnienie adresatom czasu na dostosowanie się do zmiany, a ten czas siłą rzeczy zależy od charakteru danego przepisu. Są przepisy, które takiego czasu wymagają niewiele albo wcale, a są takie, gdzie właściwa *vacatio legis* liczona jest w miesiącach czy nawet półroczach. Tutaj przykładem sztandarowym jest prawo podatkowe.

Skoro zatem wnioskodawca zdecydował się na zakwestionowanie każdej z tych ustaw jako całości, musiałby wykazać, że w żadnej z nich nie istniała ani jedna regulacja, dla której skrócona *vacatio legis* byłaby odpowiednia i wystarczająca. Taki zarzut byłby bardzo trudny do uzasadnienia, ponieważ zarówno jedna, jak i druga ustawa zawierała wiele regulacji, które albo w ogóle nie dotyczyły jednostek, bo regulowały kwestie relacji w ramach administracji rządowej, czyli w ogóle nie powstawała konieczność dostosowania się adresatów norm do zmiany prawa, albo były one neutralne czy jednoznacznie korzystne dla adresatów. Jako przykład można wskazać kwestię zasiłku opiekuńczego dla rodziców dzieci, które uczęszczały do placówek oświatowych, przede wszystkim przedszkoli, zamykanych ze względu na COVID-19. Tutaj im krótsza *vacatio*

legis, tym tak naprawdę lepsza z punktu adresata. Z tego też względu uznać należy, że obie te ustawy w kwestii *vacatio legis* są zgodne z art. 2 konstytucji.

Jeżeli zaś chodzi o zarzuty wnioskodawcy dotyczące konkretnych regulacji obu tych ustaw, to tutaj зауваżenia wymaga następująca rzecz. W kwestii art. 10 i 10a ustawy COVID-owej wnioskodawca zdecydował się na zakwestionowanie regulacji, która została uchylona i która przy każdym możliwym rozumieniu obowiązywania aktu normatywnego obecnie nie obowiązuje. Ponieważ postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem, a nie skargą konstytucyjną, oznacza to bezwzględną przesłankę umorzenia postępowania.

W odniesieniu do pozostałych dwóch przedmiotów kontroli, tzn. art. 11h oraz art. 65 ustawy zmieniającej, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na brak uzasadnienia. Chciałabym podkreślić, żeby nie było wątpliwości, że tutaj nie chodzi o to, że to uzasadnienie jest nieprzekonujące czy Sejm się z nim nie zgadza. Nie o to chodzi. Akurat w zakresie tych dwóch zarzutów wnioskodawca nie podjął argumentacji na rzecz stawianych przez siebie zarzutów w kontekście przywołanych przedmiotów i wzorców kontroli. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Nie słyszę. Wszystko jasne. Wobec tego możemy głosować.

Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem... Tak, przy okazji od razu też przypominam, że trzeba podpisać listę. Jeżeli ktoś jej nie podpisał, to też proszę o to, bo często mam sygnały, że zdarza się tak, że poseł był obecny na posiedzeniu Komisji, a podpisu nie ma i później sekretariat musi go poszukiwać po to, żeby uzyskać tę formalność. Dobrze. Wszyscy jesteście gotowi?

Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 20 posłów. Za – 10, nikt nie był przeciw, wstrzymało się 10 posłów.

Zatem opinia Komisji jest pozytywna dla tego projektu stanowiska.

Przechodzimy do sprawy SK 27/24. Panią mecenas Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz poproszę o zwięzłe przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert do spraw legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, BEOS.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 27/24 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Skarżący jest współwłaścicielem nieruchomości, która została objęta zakresem uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa. Nie zgadzając się z polityką planistyczną urzędu miasta, skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, podważając studium, które narusza jego interes prawny. Sąd ten, wyrokiem z 10 kwietnia 2015 r. oddalił skargę, wskazując, że organy planistyczne nie naruszyły w sposób istotny trybu zmiany studium i nie przekroczyły także granic władztwa planistycznego, a tym samym nie zaingerowały w prawo własności skarżącego. Argumentację sądu pierwszej instancji podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny. W wyniku takiego zakończenia postępowania skarżący wniósł do TK skargę, w której jako przedmiot zaskarżenia wskazał przepisy dwóch ustaw.

Mianowicie chodzi o art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. W zakresie tego przedmiotu zaskarżenia wskażę od razu na podstawy kontroli, jakie wskazuje skarżący.

W odniesieniu do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym skarżący podnosi, że przepis ten jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, uniemożliwiając zaskarżenie w całości uchwał podjętych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, a dopuszcza to jedynie w zakresie wykazanego interesu prawnego oraz naruszenia interesu prawnego skarżącego w stosunku do celu regulacji. Jako wzorce kontroli w odniesieniu do tego przepisu skarżący wskazuje art. 45 ust. 1 konstytucji, statuujący prawo do sądu, a także art. 2 konstytucji w perspektywie sprawiedliwości proceduralnej.

Drugim przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie skarżący uczynił art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który reguluje finalny etap procedury planistycznej. Na mocy tego przepisu „studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12”. Są to uwagi, których nie uwzględnił organ wykonawczy gminy, tj. wójt, burmistrz czy prezydent miasta, na etapie sporządzania projektu studium. Jednocześnie „tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag”, tj. tych nieuwzględnionych przez wójta, burmistrza czy prezydenta, „stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium”.

W odniesieniu do tego przedmiotu kontroli skarżący wskazuje, że przepis ten budzi jego zastrzeżenia konstytucyjne w zakresie, w jakim organ gminy, podejmując uchwałę w sprawie dotyczącej administracji publicznej, posiada nieograniczony wpływ na kształtowanie się prawa własności skarżącego. Zarzucając niekonstytucyjność temu przepisowi, skarżący podnosi, że unormowanie to zawiera niedookreślone pojęcie, a mianowicie sposób rozpatrzenia uwag, co skutkuje tym, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rozstrzyganie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może nastąpić zarówno w uchwale przyjmującej to studium, jak również w uchwale poprzedzającej przyjęcie studium. W opinii skarżącego taki stan jest równoznaczny z naruszeniem zasady określoności, którą wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawnego, co tym samym czyni podstawą kontroli art. 2 konstytucji. W obliczu tych niekonsekwencji prawodawcy według skarżącego prowadzi to także do podejmowania arbitralnych i rozbieżnych działań organów administracji publicznej, co powoduje, że przepis ten narusza również zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych, czyli narusza art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji.

W przypadku obu przepisów BEOS proponuje sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania, jeśli chodzi o merytoryczną kontrolę tych przedmiotów kontroli. Czynimy to jednak z uwzględnieniem różnych przesłanek.

Odnosząc się teraz do art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazujemy przede wszystkim, że przepis ten został uchylony na mocy przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ta ustawa weszła w życie 24 września 2023 r., wobec czego zaktualizowało się pytanie czy też konieczność rozstrzygnięcia tego, czy w tym przypadku nie ziściła się bezwzględna przeszkoda procesowa nakazująca umorzenie postępowania.

W projekcie stanowiska rekonstruujemy stanowisko TK w zakresie rozumienia, co oznacza utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny. Dochodzimy do wniosku, że musimy uwzględnić, że jeżeli treść normy pozwala przyjąć, iż uchylony czy zmieniony przepis utracił w całości moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany do żadnych stanów faktycznych, to wówczas dopiero należy przyjąć, że doszło do tej obligatoryjnej przesłanki umorzenia postępowania.

Wobec tego wskazujemy, że ustawa zmieniająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera rozstrzygnięcia intertemporalne. Zawiera ona normę, zgodnie z którą studia uwarunkowań zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, który będzie nowym instrumentem planistycznym w danej gminie. Studia obowiązują nie dłużej niż do końca 2025 r. Wobec nich stosuje się przepisy dotychczasowe.

Dla jasności trzeba jeszcze dodać, że ustawa zmieniająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znosi w ogóle podstawę prawną do przyjmowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ten akt planistyczny będzie docelowo zastępowany przez nowy, obligatoryjny instrument planistyczny, jakim jest plan ogólny gminy. Jednakże ustawa zmieniająca zakłada, że studia będą obowiązywały do końca 2025 r., chyba że wcześniej w danej gminie zostanie przyjęty plan ogólny. Do końca tego roku obowiązujące studia można jednak zmienić. Stosuje się do nich przepisy dotychczasowe, a skoro tak, to stosuje się również zaskarżony w niniejszym postępowaniu przepis art. 12 ust. 1. Daje nam to podstawę do stwierdzenia, że w chwili przygotowania projektu stanowiska przepis zaskarżony nie utracił mocy obowiązującej i w efekcie nie zaktualizowała się przesłanka umorzenia postępowania. Jeżeli jednak TK będzie orzekał po 1 stycznia 2026 r., to będzie musiał przeanalizować, czy w tym wypadku ta przesłanka się nie zaktualizuje, oczywiście przy założeniu niezmienności przepisów i nieprzedłużenia mocy obowiązującej studiów jeszcze na kolejne półrocz, co jest w planach legislacyjnych.

Niemniej, odnosząc się do przesłanki umorzenia postępowania w odniesieniu do art. 12 ust. 1, przede wszystkim należy wskazać, że sposób sformułowania zarzutu naruszenia konstytucji przez skarżącego i jego uzasadnienie prowadzą do wniosku, że skarżący przedmiotem kontroli uczynił działania organów i sądów w jego sprawie. Wobec tego podkreślamy, że w myśl ustaleń TK skarga konstytucyjna nie może bazować na naruszeniach konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego przez niewłaściwą praktykę stosowania aktów normatywnych, choćby była właśnie błędna. Trybunał nie może badać prawidłowości stosowania prawa przez radę gminy czy działań sądów orzekających w sprawie skarżącego.

Jak natomiast rekonstruujemy to na str. 11 i 12 projektu stanowiska, skarżący ewidentnie odnosi się do sposobu działania organów administracji publicznej oraz sądów w jego sprawie. Jedynie przywołując jeden z przykładów zawartych na tych dwóch stronach, przytoczę, że uwagi w liczbie ponad 6 tys., które były złożone i przed pierwszym, i przed drugim wyłożeniem, nie zostały uwzględnione przez prezydenta miasta. Skoro właśnie organowi uchwałodawczemu Rady Miasta Krakowa nie została przekazana ta uchwała, to można przyjąć, że rada miasta nie była w stanie się z nimi zapoznać. Są tu więc ewidentnie odniesienia do sposobu, w jaki działają organy administracji publicznej, potwierdzonego przez sądy administracyjne.

Podnosimy w związku z tym, że centrum wątpliwości konstytucyjnych, które zostały wyrażone w skardze w odniesieniu do przepisu art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest brak dookreślenia formy normatywnej, w jakiej następuje rozstrzygnięcie uwag zgłoszonych do projektu studium, a nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy na wcześniejszym etapie procedury planistycznej. Należy przede wszystkim podkreślić, co można było zrekonstruować z akt sprawy skarżącego, że w stanie faktycznym rzeczywiście prezydent miasta przedłożył w odpowiednim czasie listę nieuwzględnionych uwag. Rada miasta miała możliwość zapoznania się z nimi, a po części je uwzględniła, proponując poprawki w ramach procedury planistycznej. W związku z tym trudno uznać, że ten przepis rzeczywiście uniemożliwia czy w jakiś sposób różnicuje sposób procedowania organów w stosunku do różnych podmiotów, które zgłaszają się z uwagami czy też z wnioskami do projektów studiów.

Odnotowując istnienie pewnych rozbieżności w orzecznictwie, bo rzeczywiście dochodzi do zbiorowego albo czasami do indywidualnego przegłosowania przez radę gminy nieuwzględnionych wcześniej uwag, należy jednak stwierdzić, że działalność trybunału nie polega na eliminowaniu z porządku prawnego normy niezgodnej z konstytucją, która by w jakikolwiek sposób stwierdzała, że... Może z drugiej strony zacząć to zdanie. Działalność TK ma na celu właśnie wyeliminowanie normy prawnej, która w swojej treści jest sprzeczna z konstytucją. Natomiast nie jest rolą trybunału przesądzenie o konstytucyjności jednego z wariantów interpretacyjnych, jakie są możliwe na gruncie danej normy, jeżeli każdy z nich można uznać za zgodny z konstytucją.

W tej sytuacji, w której skarżący explicite wskazuje na istnienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, stoimy na stanowisku, że poza kognicją trybunału pozostaje w tym momencie stwierdzenie zgodności czy też niezgodności z konstytucją sposobu, w jaki organ interpretuje i wykonuje przepis prawa. Byłoby to odniesienie się do praktyki stosowania prawa. Oznaczałoby to nieuprawnione rozszerzenie kognicji TK. Z tego względu wnosimy czy też postulujemy wniesienie o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Natomiast w perspektywie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który również został zaskarżony w niniejszym postępowaniu, wskazujemy przede wszystkim na to, że TK wypowiedział się już na temat problematyki zaskarżalności uchwał organu stanowiącego gminy. Mianowicie w sprawie o sygn. akt SK 76/06 w wyroku z 16 września 2008 r. TK jednoznacznie orzekł o zgodności z konstytucją art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozumianego w ten sposób, że umożliwia zaskarżanie uchwał gminy jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, który wynika z konkretnej normy prawa materialnego. Trzeba powiedzieć, że zarzuty przedstawione w postępowaniu w aktualnie analizowanej sprawie SK 27/24 są w istocie zbieżne z zarzutami rozpoznanymi uprzednio przez TK w sprawie o sygn. akt SK 76/06. W związku z tym identyfikujemy tutaj aktualizację przesłanki *ne bis in idem*, która powoduje, że proponujemy podniesienie wniosku o umorzenie postępowania, ponieważ TK odniósł się już do tego problemu konstytucyjnego, a dodatkowo ze względu na zbędność wydania wyroku.

Dodatkowo podnosimy, że również w tym przypadku skarżący jako argument na rzecz swoich zarzutów podnosi tak naprawdę sposób wykonania przepisu i niejednorodność w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. To powoduje, że bierzemy jeszcze pod uwagę wniosek o umorzenie postępowania nie tylko ze względu na zbędność, ale także niedopuszczalność wyrokowania w tej sprawie. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas. Czy w tej sprawie ktoś z państwa chciał zabrać głos? Nie ma zgłoszeń. Wszystko jasne.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Sprawa SK, tak?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

To jest, proszę pana, sprawa SK. Tak, skarga konstytucyjna. Głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto z państwa jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę wyświetlić wyniki.

Głosowało 18 posłów. Za – 17, nikt nie był przeciw, 1 poseł się wstrzymał.

Zatem w tej sprawie opinia również jest pozytywna.

Przechodzimy do sprawy K 12/24. Pana profesora Karola Dobrzeńckiego poproszę o zwięzłe przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert do spraw legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Karol Dobrzeńcki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa K 12/24 została wszczęta wskutek złożenia wniosku przez grupę posłów. Po przeanalizowaniu treści wniosku biuro rekomenduje zajęcie stanowiska o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wysoka Komisjo, wniosek dotyczy zbadania zgodności z konstytucją artykułów decyzji Rady Unii Europejskiej nr 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE w związku z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz ustawą o umowach międzynarodowych. Wniosek dotyczy także tejże właśnie decyzji w zakresie, w jakim przepisy art. 5, art. 9 ust. 3, 4 i 5 oraz wskazane motywy nakładają na Rzeczpospolitą Polską obowiązek udzielania poręczeń oraz udostępniania Komisji Europejskiej środków finansowych na potrzeby spłaty zobowiązań zaciągniętych przez KE także w sytuacji, gdy w następstwie udzielania tych poręczeń i udostępniania środków dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Wnioskodawca wskazuje tutaj jako naruszone standardy konstytucyjne z art. 216 ust. 5, art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 1 oraz art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1 konstytucji.

Ponieważ sprawa dotyczy dość specyficznego źródła prawa UE, dwa słowa co do statusu samej decyzji nr 2020/2053. Jest to decyzja, która w odniesieniu do określania zasobów UE stanowi przedłużenie pewnej długiej tradycji, ponieważ po raz pierwszy taką zasadę, zgodnie z którą działalność UE jest finansowana z zasobów własnych, np. ze składek państw członkowskich, przyjęto już w ramach reformy budżetowej w 1970 r. Ówczesny traktat także przewidywał, że wejście w życie decyzji w tym zakresie będzie uzależnione od dodatkowej zgody wszystkich państw członkowskich, wyrażonej zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. To czyni decyzję o zasobach własnych UE specyficznym źródłem prawa, ponieważ jest ona na pograniczu prawa pierwotnego i prawa wtórnego UE. Jej charakter w tym zakresie jest niedookreślony.

Obecnie art. 311 TFUE określa kategorie zasobów własnych UE. Ten traktat zawiera upoważnienie dla Rady UE, przenosząc tym samym ciężar decyzji na poziom tej instytucji unijnej. W tej kwestii Rada podejmuje decyzje jednomyślnie, co oznacza, że konieczna jest zgoda wszystkich państw. Ponadto, co wynika z praktyki unijnej, każdorazowo decyzje Rady są poprzedzane konkluzjami Rady Europejskiej, której działanie opiera się co do zasady na konsensusie, a zatem na zgodzie ogólnej szefów państw lub rządów. Taka decyzja nie staje się jednak prawem obowiązującym, dopóki nie zwiążą się nią wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich regulacjami konstytucyjnymi. Warto też tutaj odnotować, że traktat o Unii Europejskiej (TUE) przewiduje co do zasady, iż Rada stanowi większością kwalifikowaną, jednak w tym przypadku, ponieważ dotyczy to dużych zobowiązań finansowych, waga sprawy uzasadnia, żeby była jednomyślność w zakresie tych ratyfikacji.

Decyzja nr 2020/2053 obejmuje tradycyjne zasoby własne, takie jak cła, opłaty związane ze wspólną taryfą celną, wpływy z podatku od towarów i usług (VAT), jak również opłaty

związane z odpadami z tworzyw sztucznych, a to jest akurat nowe źródło. Pewnym nowym rozwiązaniem, które tutaj wzbudza największe kontrowersje, są przyjęte w tej właśnie decyzji możliwości zaciągania pożyczek na rynkach finansowych przez KE wyłącznie w celu zaradzenia skutkom kryzysu związanego z COVID-19. Rada określa je jako nadzwyczajne i tymczasowe środki dodatkowe, zasadniczo nieprzeznaczone na finansowanie wydatków operacyjnych UE, a uprawnienie KE jako wyjątkowe, tymczasowe i ograniczone. To zobowiązanie dotyczy sytuacji, gdy środki zapisane w budżecie nie są wystarczające do wywiązania się z zobowiązań pożyczkowych. W decyzji został wprowadzony też mechanizm, który wówczas nakazuje państwu dostarczenie KE odpowiednich środków po to, żeby zachować płynność finansową funkcjonowania UE.

Wnioskodawca zarzucił rozwiązaniom zawartym w decyzji oraz w powiązanych z nią aktach pierwotnych UE i w ustawie, że skutkiem uchwalenia decyzji jest przekazanie na rzecz UE kompetencji organów władzy państwowej RP. Art. 2 ust. 1 lit. c tej decyzji przewiduje, że na zasoby własne zapisane w budżecie UE mają składać się dochody pochodzące z zastosowania jednolitej stawki poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, wytwarzanych w poszczególnych państwach członkowskich. Tym samym wnioskodawca wskazuje, że doszło tutaj do przeniesienia na rzecz UE kompetencji Sejmu, który jest władny do uregulowania w drodze ustawy kwestii nakładania podatków i innych danin publicznych, określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń. Wnioskodawca jest zdania, że zgoda na przyjęcie decyzji skutkuje ograniczeniem wyłączności kompetencji Sejmu w zakresie nakładania podatków i innych danin publicznych.

Jako problematyczny i tym samym niezgodny z konstytucją wnioskodawca wskazuje także fakt, iż pożyczki zaciągane przez KE na rachunek RP są poręczane przez państwo polskie bezpośrednio na podstawie tego przepisu, czyli z pominięciem odpowiedniej procedury zawartej w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Ponadto w pkt 2 petitum ten zarzut odnosi się do kwestii dłuższej perspektywy czasowej funkcjonowania tych rozwiązań, wskutek której zdaniem wnioskodawców może dojść do utraty kontroli nad procesem udzielania poręczeń i spłaty zobowiązań. W tym długim okresie nie można wykluczyć, że kwota poręczanych zobowiązań z tytułu pożyczek zaciąganych przez UE będzie miała istotny wpływ na poziom zadłużenia państwa, co grozi przekroczeniem uprawnień wynikających z art. 216 konstytucji, czyli 3/5 PKB.

Odnosząc się najpierw do kwestii formalnych, które są związane ze złożonym wnioskiem, wniosek budzi wątpliwości biura z punktu widzenia kognicji TK, czyli tego, czy TK może merytorycznie zająć się tą sprawą. Niewątpliwie przyjęcie decyzji kwestionowanej we wniosku nastąpiło na podstawie art. 311 ust. 1 traktatu. Należy też zauważyć, iż aktualne brzmienie tego przepisu zostało ustalone w traktacie z Lizbony, nadającym temu akapitowi nową treść. Z jednej strony traktat utrzymał zasadę, że decyzje są przyjmowane samodzielnie i jednomyślnie przez Radę, a z drugiej zachował konieczność aprobaty ze strony wszystkich państw członkowskich, wyrażonej zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W tym kontekście należy przyjąć, że państwa członkowskie, w tym Polska, ratyfikując traktat z Lizbony w trybie art. 90 ust. 2 konstytucji, zaakceptowały pewien pakiet regulacyjny, za pomocą którego doszło do przekazania kompetencji na rzecz UE. W ramach tego pakietu znajdował się także zmieniony art. 311 TFUE. Oznacza to, że Polska, wiążąc się ostatecznie traktatem z Lizbony, przyjęła również nową normę kompetencyjną z owego art. 311, czyli zgodziła się na to, że Rada będzie przyjmowała decyzję w sprawie zasobów własnych i że będzie władna ustalać kategorie zasobów własnych UE.

W orzecznictwie trybunału został wyrażony generalny pogląd w odniesieniu do objęcia kognicją prawa UE. We wcześniejszych orzeczeniach TK stwierdził, że RP zaaprobowała podział funkcji co do kontroli aktów prawnych. Wynikiem tego podziału jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrywać jedynie subsydiarny charakter kompetencji TK do badania zgodności z konstytucją prawa unijnego.

Dodatkowo decyzja, o której tutaj mówimy, a która została zakwestionowana, ma nietypowy charakter, z jednej strony zbliżający ją do aktów prawa pierwotnego, ponieważ wymagana jest ratyfikacja, a z drugiej strony jest wydawana przez Radę, a więc ma także charakter prawa wtórnego. Z jednego i drugiego punktu widzenia kognicja TK wydaje się wątpliwa. Jeżeli

chodzi o badanie zgodności z konstytucją prawa UE, TK podkreślał nadrzędność konstytucji, jednak starając się ją interpretować zgodnie z zasadą wykładni przyjaznej prawu UE. W praktyce zawsze zapewniał efektywność norm prawa UE w polskim porządku prawnym.

Kolejna kwestia. W przekonaniu biura, które rekomenduje się Wysokiej Komisji, wszelkie przypadki stwierdzonych czy domniemanych sprzeczności między prawem unijnym a konstytucją powinny być w pierwszej kolejności eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Wykładnia ta powinna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Oznacza to po stronie TSUE powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, a po stronie TK powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych, na które państwo polskie się zgodziło.

Z perspektywy prawa unijnego, co należy także podkreślić, akt tego rodzaju jak decyzja o zasobach własnych UE nie może stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjnej, gdyż korzysta z pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego. W orzecznictwie TSUE ugruntowana jest teza, iż zasada pierwszeństwa odnosi się także do ustaw zasadniczych państw członkowskich, choć wiemy, że w tym zakresie polska konstytucja formułuje tę normę nieco inaczej.

Wysoka Komisjo, te argumenty wskazywałyby za powinnością uznania, że postępowanie winno zostać umorzone, gdybyśmy rozpatrywali decyzję jako akt prawa pierwotnego. Natomiast jeżeli potraktować ją jako akt prawa wtórnego, to również brak jest podstaw, poza przypadkami skarg konstytucyjnych, jak to TK przyjął, aby akty tego rodzaju były badane przez TK. Art. 188 konstytucji nie wymienia *expressis verbis* jako przedmiotu kontroli przepisów wydawanych przez instytucje UE na podstawie traktatów założycielskich.

Stąd konkluzja jest taka, żeby Wysoka Komisja wniosła o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos albo zadać pytanie? Nie. Nie widzę zgłoszeń. W tej sytuacji głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w sprawie przedstawionej przez pana profesora? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 13 posłów. Za – 8, przeciw – 5, nikt się nie wstrzymał.

Mamy zatem kolejną pozytywną opinię, tym razem w sprawie K 12/24.

Teraz przechodzimy do sprawy K 13/22. Pana mecenasa Tomasza Esmunda poproszę o przedstawienie tego problemu.

Ekspert do spraw legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Tomasz Esmund:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 13/22 została wszczęta wnioskiem prokuratora generalnego jeszcze w 2022 r. Wnioskodawca zakwestionował przepisy, które nakładają na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe obowiązek utrzymywania minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL), które w sytuacji zagrożenia upadłością w pierwszej kolejności mogłyby pokrywać straty. Chodzi zatem o pewnego rodzaju wymogi o charakterze ostrożnościowym, które stosuje się przy określaniu wskaźników odnoszących się do stabilności instytucji finansowych.

Zaskarżone przepisy zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego w drodze implementacji prawa unijnego. Chodzi o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. W ocenie wnioskodawcy ta dyrektywa, która miała być transponowana, znajduje zastosowanie jedynie do jakichś dużych instytucji finansowych, głównie banków, działalności transgranicznej i światowej, w której ich upadłość może destabilizować rynki finansowe również w innych państwach członkowskich. Tymczasem przewidziane w ramach tej dyrektywy i ustawy ją wdrażającej cele i procedury restrukturyzacji w ocenie wnioskodawcy nie mają w ogóle zastosowania do SKOK. To oznacza, że ustawodawca w odniesieniu do SKOK wyszedł poza realizację celów wyznaczonych przez prawodawcę unijnego i dokonał nadtranspozycji dyrektywy.

W ocenie wnioskodawcy nałożenie na spółdzielcze kasy obowiązku utrzymywania minimalnego poziomu funduszy narusza zakaz nadmiernej ingerencji państwa, czyli zasadę proporcjonalności wywodzoną z art. 2 konstytucji. Zakwestionowana regulacja w ocenie wnioskodawcy nie spełnia wymogów niezbędności i efektywności oraz nakłada na SKOK obowiązki o nadmiernym stopniu uciążliwości.

W proponowanym projekcie stanowiska formułujemy wniosek o umorzenie postępowania z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszym powodem jest sposób sformułowania uzasadnienia i ogólnie sformułowania zarzutu przez wnioskodawcę. Wyłącznym wzorcem kontroli uczyniono tę zasadę proporcjonalności wywodzoną z art. 2 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny oczywiście uznał dopuszczalność stawiania tego rodzaju zarzutów, jeśli chodzi o normy wprowadzane w drodze ustawy do zakładanego celu regulacji. Stwierdził jednocześnie, że uzasadnienie takiego zarzutu niekonstytucyjności musi polegać na wykazaniu nierzetelnego i intensywnego działania ustawodawcy naruszającego generalne zasady konstytucyjne. To jest właśnie jeden z głównych warunków.

Tymczasem w rozpatrywanej sprawie sposób powołania się przez wnioskodawcę na zasadę proporcjonalności pozostaje w oderwaniu od regulacji konstytucyjnej. Wnioskodawca nie ujął zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w powiązaniu z jakąś konstytucyjną zasadą ani nie dokonał innego nawiązania do regulacji konstytucyjnej. To konieczne nawiązanie, o którym mowa, mogłoby się przejawiać w jakimś zakotwiczeniu zakazu nadmiernej ingerencji w regulacji konstytucyjnej w ramach tak stawianego zarzutu. Wystarczyłoby po prostu określić to w formie wyводу.

Oczywiście jeśli chodzi o kwestie dotyczące SKOK, to one nie są bezpośrednio regulowane w konstytucji, co oczywiste, ale możliwe jest zlokalizowanie w konstytucji przepisów, które mogą stanowić pewną podstawę do połączenia ich w kontekście zakazu nadmiernej ingerencji państwa. Tego rodzaju powiązania wnioskodawca jednak nie dokonał, a mógł. Przykładowo kasy są szczególnego rodzaju spółdzielniami, a więc mamy już tutaj art. 12 z rozdziału konstytucji poświęconego zasadom ustrojowym. Kasy jako spółdzielnie mają specyficzny cel działalności, który pozwala traktować je jako wyspecjalizowanych przedsiębiorców, korzystających z wolności działalności gospodarczej, a więc mamy tutaj również chociażby art. 20 i art. 22 konstytucji.

Można też zauważyć, że problematyka SKOK pojawiała się już na wokandzie TK także w zakresie nadmiernej ingerencji państwa w kontekście art. 2. Mam tutaj na myśli sprawę K 41/12 i wyrok z 31 lipca 2015. Wówczas wnioskodawca dokonał tego rodzaju powiązania zakazu nadmiernej ingerencji. Można powiedzieć, że w tamtej sytuacji wniosek spełniał wymagania formalne i mógł być przez TK procedowany.

Tymczasem uzasadnienie wniosku w omawianej dzisiaj sprawie wskazuje negatywne skutki wprowadzonych rozwiązań na funkcjonowanie SKOK, jednak jest pozbawione wyraźnego kontekstu konstytucyjnego. Wnioskodawca dostrzega problem konstytucyjny w nadmiernej uciążliwości dla SKOK obowiązku utrzymywania określonego poziomu MREL, przy jednoczesnej zbędności zastosowania tego środka. W jego ocenie identyczny efekt można byłoby właściwie uzyskać po prostu przez przymuszenie SKOK do gromadzenia określonych środków finansowych, które mogłyby posłużyć jako źródło zaspokojenia strat w razie niepowodzenia działalności. Tyle że rolą TK nie jest badanie jakiejś ogólnej użyteczności regulacji i jej pragmatycznej sprawności w zakresie celu ani też tego, czy jakiś problem można byłoby uregulować lepiej lub inaczej. Tutaj więc głównym problemem jest brak konstytucyjnego powiązania czy takiej konstytucyjnej płaszczyzny do odniesienia się do zarzutu wnioskodawcy. Wnioskodawca wykazał, w jaki sposób kwestionowana regulacja jest szkodliwa i zbędna dla SKOK, ale nie wykazał, w jaki sposób to koliduje z jakąkolwiek zasadą konstytucyjną.

Drugi powód umorzenia jest właściwie powiązany z pierwszym. Wnioskodawca kwestionuje też w istocie nie tyle adekwatność zastosowanego przez ustawodawcę środka legislacyjnego do realizacji przyjętego przez siebie celu, co trafność przyjętych przez ustawodawcę środków legislacyjnych do realizacji celu dyrektywy unijnej i konsekwencje podjęcia takiej decyzji w odniesieniu do SKOK. Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy, że niewłaściwie zinterpretował on cel regulacji wynikającej ze wspomnianej już dyrektywy 2014/59/UE. Jak już wspomniałem, dyrektywa ta w założeniu powinna mieć zastosowanie do banków, tymczasem jakby dokonano w polskim systemie prawnym nadtranspozycji i uregulowano tę problematykę szerzej, a więc nie tylko w odniesieniu do banków, co jest wymogiem dla wszystkich państw unijnych, lecz także w odniesieniu do SKOK, co zdaniem wnioskodawcy jest w ogóle zbędne, a to rozwiązanie jest niekompatybilne.

Jeżeli chodzi o zjawisko nadtranspozycji, uznawane jest ono za negatywny trend związany z wdrażaniem prawa unijnego. Wbrew pozorom nie jest to wyłącznie podwyższanie standardów unijnych. Ma ono tego rodzaju niedogodność czy wadę, że nie służy ujednolicaniu systemów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich. Zamiast dążyć do ujednolicenia

tych systemów prawnych, tworzą się różnego rodzaju rozbieżności. W polskim porządku prawnym ta nadtranspozycja, zwana pozłacaniem dyrektyw, nie jest zakazana na poziomie prawa powszechnie obowiązującego.

Niemniej jednak pewne ograniczenia w zakresie stosowania nadtranspozycji zostały zamieszczone w regulaminie pracy Rady Ministrów, gdzie wskazuje się, że ewentualne rozwiązania mające na celu wdrożenie prawa unijnego ponad wytyczone cele z jakimś efektem nadmiarowym może zostać dokonane, ale jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Jednakże te działania Rady Ministrów poprzedzające wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, które są podejmowane w ramach wewnętrznego uregulowania RM, nie podlegają ocenie TK.

Nawet gdyby wnioskodawca zakwestionował te przepisy w ramach proceduralnego kryterium kontroli konstytucyjności prawa, czego oczywiście nie zrobił, a trybunał rozważałby ocenę tego wniosku – powiedzmy – z urzędu w ramach tego kryterium, to... Oczywiście nie negując takiego niekorzystnego wpływu zjawiska nadtranspozycji na rozwój rynku kapitałowego i jedność systemów prawnych państw członkowskich, musimy mieć na uwadze, że to jest wniosek do TK, a TK nie jest właściwy do rozpoznawania wszystkich możliwych sporów czy też wątpliwości mogących mieć znaczenie dla regulacji prawnej. Do kognicji TK nie należą zagadnienia związane z oceną prawidłowości implementacji prawa unijnego przez państwa członkowskie, a w istocie do tego dąży i wniosek, i tak stawiane zarzuty. Nie należy zatem do właściwości trybunału dokonywanie oceny tego, czy ustawodawca właściwie zaimplementował dyrektywę 2014/59/UE, czy też rozminął się z jej celem i zrealizował ją w sposób niepełny czy nadmiarowy.

Na gruncie analizowanej sprawy nie jest możliwe dokonanie tego właśnie w taki sposób, jakiego w naszej ocenie oczekuje wnioskodawca, a więc niejako za pośrednictwem zakazu nadmiernej ingerencji państwa. Nie jest możliwe dokonanie oceny poprawności realizacji przez ustawodawcę celu wdrażanej dyrektywy unijnej. W naszej ocenie po prostu nie jest to sprawa dla TK.

Z omówionych względów rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie. Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Zatem głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywnym opinią, jeżeli chodzi o tę sprawę? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Ekspert do spraw legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze nie.

Ekspert BEOS Michał Ziółkowski:

Ach, przepraszam bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

To już są wyświetlone wyniki tego głosowania?

Głosowało 13 posłów. Za – 8, przeciw – 1, wstrzymało się 4 posłów.

Zatem i w tej sprawie opinia jest pozytywna.

Przechodzimy do ostatniej sprawy, a de facto spraw, bo mamy ich 10, ale z uwagi na tożsamość przedmiotu kontroli będą omówione jako jedna. Zresztą w tych sprawach Komisja już przeprowadzała debatę. Chodzi tutaj o nieprawidłowy skład Sejmu. Myślę więc, że pan mecenas będzie miał też ułatwione zadanie i krótko przedstawi tę ostatnią sprawę. Proszę bardzo, pan mecenas Michał Ziółkowski.

Ekspert BEOS Michał Ziółkowski:

Dziękuję, panie przewodniczący. Michał Ziółkowski.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, rzeczywiście pakiet dotyczy 10 spraw. Proszę jednak pozwolić, że omówię je łącznie, dlatego że wspólnym elementem tych 10 spraw jego wnioskodawca – prezydent RP, tryb kontroli – kontrola następcza o charakterze abstrakcyjnym, jak i zakres wzorców kontroli. We wszystkich tych sprawach prezydent wskazuje jako wzorce kontroli art. 4, art. 104 ust. 1, art. 106 oraz art. 96 ust. 1 konstytucji. W niektórych

sprawach pojawia się jeszcze dodatkowo art. 7, jednakże uważna analiza uzasadnień wniosków wskazuje, że art. 7 nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli i źródła dodatkowej normy, z którą prezydent hierarchicznie ocenia przedmiot kontroli.

Ponadto wspólnym elementem dla wszystkich tych spraw jest problem konstytucyjny. Tak jak pan przewodniczący powiedział, istota zarzutów wnioskodawcy we wszystkich sprawach sprowadza się do twierdzenia, że ustawy zostały uchwalone przez Sejm działający w nieprawidłowym składzie, bowiem w następstwie stwierdzenia przez marszałka Sejmu wygaśnięcia mandatów dwóch posłów, panów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, nie mogli oni byli wziąć udziału w pracach legislacyjnych nad ustawami.

W sprawie K 3/24 jest to ustawa budżetowa na rok 2024. W sprawie K 5/24 chodzi o ustawę o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej. Sprawa K 13/24 dotyczy ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Sieci Onkologicznej. W sprawie K 17/24 jest to ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej. Sprawa K 18/24 dotyczy ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw. W sprawie K 19/24 chodzi o ustawę o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom. W sprawie K 20/24 jest to ustawa o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. W sprawie K 21/24 mamy ustawę zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Sprawa K 22/24 dotyczy ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Wreszcie w sprawie K 23/24 prezydent wskazał, że przedmiotem kontroli jest ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Pragnę podkreślić, że w żadnej z tych spraw prezydent nie oczekuje od TK merytorycznej i hierarchicznej kontroli norm, a jedynie kwestionuje procedurę uchwalenia tychże ustaw.

Wnioski są tożsame ze stanowiskiem referowanym Wysokiej Komisji w czerwcu ubiegłego roku, które stało się punktem wyjścia dla stanowiska Sejmu przedłożonego w sprawie K 7/24. Proszę pozwolić zatem, że odniosę się tylko do trzech argumentów z tamtej sprawy, które pozostają aktualne.

Po pierwsze w tamtej sprawie Sejm wniósł o umorzenie postępowania w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Jako jeden z kluczowych argumentów Sejm wskazał, iż wnioskodawca podniósł był niedopuszczalny zarzut utraty przez Sejm przedstawicielskiego charakteru, a ponadto zmierzał do kontroli procedury uchwalania ustawy przez poddanie kontroli TK tak naprawdę aktów stosowania prawa, tzn. aktów marszałka Sejmu i Sądu Najwyższego, jako niezgodnych z aktem prezydenta wydanym na podstawie art. 139.

Kolejny argument ze sprawy K 7/24, który również jest aktualny, można sprowadzić do następującego twierdzenia. Skoro bowiem w przeprowadzonych 9 czerwca 2024 r. wyborach do Parlamentu Europejskiego panowie Mariusz Kamiński oraz Maciej Wąsik zostali wybrani posłami do PE, to tym samym nieaktualny stał się zarzut będący jednym z istotnych argumentów wnioskodawcy, jakoby doszło do trwałego zablokowania możliwości wykonywania mandatów oraz wadliwego obsadzenia Sejmu w sposób trwały.

Trzeci argument mianowicie sprowadza się zaś do twierdzenia, że wnioskodawca ani w petiach, ani w uzasadnieniach spraw, które wspominałem na początku, nie wyprowadza wymogów dotyczących czynności prawodawczych z przepisów wskazanych jako wzorce konstytucyjne. A jak wskazuje orzecznictwo TK, nie każdy wszakże przepis konstytucyjny takowe wymogi zawiera i jest merytorycznie adekwatny do kontroli w sprawie takiej jak niniejsza.

Sejm przedłożył stanowisko w sprawie K 7/24. Biuro odnotowuje, że w sprawie tej zapadł wyrok TK z 19 czerwca 2020 r. Wyrok trybunału nie został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym. Obecnie wyrok ten nie znajduje się również w prowadzonym przez Rządowe Centrum Legislacji wykazie aktów oczekujących na ogłoszenie. Zgodnie z ugruntowanym poglądem doktrynalnym oraz równie ugruntowanym poglądem TK brak urzędowego ogłoszenia wyroku oznacza, że nie doszło do derogacji wskazanych w sentencji norm prawnych.

Tak więc podsumowując, należy wziąć pod uwagę tożsamość wnioskodawcy, którym jest prezydent Rzeczypospolitej, zarzuty, istotę problemu konstytucyjnego, tożsamość wzorców i zbieżność argumentów wnioskodawcy z tymi, które zostały podniesione w sprawie K 7/24. We wszystkich tych sprawach biuro proponuje zajęcie analogicznego stanowiska oraz wnioskowanie

o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję. W razie pytań pozostaję do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Wobec tego głosujemy.

Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:

Z uwagi na tożsamość spraw można przeprowadzić jedno głosowanie dla wszystkich.

Poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Tak.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę? Że co?

Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:

Jedno głosowanie.

Poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Jedno głosowanie na wszystkie sprawy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Aha, tak, bo tutaj mamy 10 spraw, a były omówione jako jedna. Dobrze. Wobec tego sprzeciwu nie słyszę. Przegłosujemy wszystkie stanowiska w jednym głosowaniu.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 8 posłów. Za – 6, przeciw – 2, nikt się nie wstrzymał.

Komisja przyjęła zatem pozytywne stanowisko we wszystkich tych sprawach.

Na tym wyczerpaliśmy porządek posiedzenia. Bardzo serdecznie dziękuję naszym ekspertom. Dziękuję państwu posłom.

Zamykam posiedzenie Komisji.