

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 33)

z dnia 8 maja 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 33)

8 maja 2025 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem poseł **Barbary Bartuś (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 46/23, P 11/23, SK 90/23, K 10/24, K 11/24,
- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wraz z autopoprawką.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w BEOS oraz **Natalia Cabaj**, **Karol Dobrzeniecki**, **Monika Florczak-Wątor**, **Marcin Spyra** – eksperci do spraw legislacji w BEOS.

Przewodnicząca poseł **Barbara Bartuś (PiS)**:

Szanowni państwo, mamy już kworum. Będziemy rozpoczynać posiedzenie Komisji Ustawodawczej zwołane przez pana przewodniczącego Marka Asta na dzień dzisiejszy na godz. 13.00. Pan Marcin potwierdził, że mamy kworum.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa. Witam członków Wysokiej Komisji. Witam panią dyrektor, wszystkich naszych ekspertów obecnych na posiedzeniu Komisji.

Pozwolę sobie też usprawiedliwić pana przewodniczącego, który niestety dzisiaj nie może z nami być. Dlatego poprosił mnie o poprowadzenie w jego imieniu dzisiejszego posiedzenia Komisji.

Nasz porządek dzienny składa się dzisiaj z dwóch punktów. Punkt pierwszy to zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dzisiaj mamy pięć spraw. Punkt drugi to zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wraz z autopoprawką. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Przemysław Wipler. Witam pana posła. Jest to drugi punkt. Szanowni państwo, czy są jakieś uwagi do porządku posiedzenia? Jeżeli nie ma uwag, to rozpoczniemy od spraw trybunałowych.

Jeszcze raz witam wszystkich państwa ekspertów. W pierwszej sprawie SK 46/23 proszę o przedstawienie propozycji stanowiska Sejmu panią Natalię Cabaj. W tym punkcie nie mamy przedstawiciela Sejmu. Na ten moment nie mamy wyznaczonego posła, który recenzowałby albo reprezentował stanowisko. Bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji **Natalia Cabaj:**

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, bardzo dziękuję za głos. Natalia Cabaj. Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Chciałabym przedstawić projekt stanowiska Sejmu w sprawie rozpatrywanej pod sygnaturą akt SK 46/23 z wnioskiem o uznanie, że art. 114 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy jest zgodny z art. 30 konstytucji, a ponadto na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Postępowanie w sprawie, o której mowa, zostało zainicjowane skargą konstytucyjną osoby fizycznej w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący, będąc osobą pozbawioną wolności, zwrócił się do dyrektora jednostki penitencjarnej o przyznanie zapomogi na podstawie art. 114 Kodeksu

karnego wykonawczego. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem, jest on krótki, więc przytoczę go w całości, skazanemu, który nie ma możliwości zarobkowania oraz nie posiada niezbędnych środków materialnych, dyrektor zakładu karnego może przyznać miesięczną zapomogę w wysokości do jednej piątej minimalnego wynagrodzenia za pracę. Tutaj chciałabym zwrócić uwagę, że ustawową przesłanką przyznania zapomogi jest brak możliwości zarobkowania i brak posiadania niezbędnych środków materialnych. Dyrektor jednostki penitencjarnej wydał decyzję negatywną, odmawiając przyznania zapomogi, którą skarżący zaskarżył do właściwego sądu penitencjarnego. Sąd utrzymał w mocy zakwestionowaną decyzję, wskazując w uzasadnieniu przede wszystkim na to, że skarżący dobrowolnie zrezygnował z odpłatnego zatrudnienia i nie podjął oferowanych mu innych prac, za które mogłyby mu zostać przyznane nagrody, w tym nagrody pieniężne. Jako osoba pozbawiona wolności skarżący miał zapewnione podstawowe potrzeby życiowe. Ponieważ wyrok był prawomocny, skarżący skierował skargę do Trybunału Konstytucyjnego.

W kwestii podstawowego zarzutu wzorcem kontroli przywołanym przez skarżącego jest art. 30 konstytucji, czyli artykuł dotyczący niezbywalnej godności człowieka. Z art. 30 skarżący wywodzi następującą normę, a mianowicie normę gwarantującą jednostce ochronę zachowania minimalnego standardu życia. Tutaj już rekonstruując standard konstytucyjny w tym względzie, zauważyć należy, że w tym zakresie skarżący z bogatej treści normatywnej art. 30 wywiódł normę w sposób trafny. Istotnie i w doktrynie, i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na to, że jednym z aspektów zasady godności jest nakaz, żeby wszelkie działania władz publicznych z jednej strony uwzględniały istnienie pewnej sfery autonomii jednostki, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, ale z drugiej, i to jest istotne z punktu widzenia wzorca kontroli, działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu jednego z wyroków zwrócił uwagę na to, że człowiek pozbawiony na przykład mieszkania, dostatecznych środków na zakup żywności czy też odzieży, a także możliwości leczenia nie ma szans na godne życie. Dla pełnego kontekstu wyroki, o których mowa, dotyczyły regulacji pozwalających na tak zwaną eksmisję na bruk, czyli eksmisję bez zapewnienia lokalu zastępczego bez wyróżnienia, bez uwzględnienia w ramach tej ustawy, tych przepisów sytuacji grup szczególnych. Dotyczy to przede wszystkim dzieci, osób niepełnosprawnych, ludzi pozostających bez zatrudnienia bez własnej winy.

Jeżeli chodzi o dalszy element normy konstytucyjnej, która jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie i która jest istotna do rozpoznania konkretnego zarzutu, należy zauważyć, że jakkolwiek, jak wspomniałam, rzeczywiście z zasady godności można wywieść normę nakazującą zapewnienie pewnego minimum do przeżycia, to art. 30 konstytucji nie można rozumieć jako gwarancji zapewnienia określonego poziomu życia. Art. 30 konstytucji nie gwarantuje zatem prawa do świadczeń pieniężnych w określonej wysokości, zwłaszcza jeżeli mowa o osobie, która w kontekście pełnej aksjologii konstytucyjnej może podjąć pracę i dobrowolnie z niej zrezygnuje, co oczywiście nie wynika wprost z art. 30, natomiast rekonstrukcja pełnego standardu konstytucyjnego musi uwzględniać także inne przepisy, w tym na przykład art. 67 ust. 1 i 2 konstytucji, który wyraźnie dopuszcza uzależnienie pomocy materialnej od zdolności do podjęcia pracy.

Kolejnym elementem tła normatywnego, na który tutaj trzeba zwrócić uwagę, jest szczególny status osób pozbawionych wolności, które jakkolwiek spotykają się, jak wskazuje sama nazwa kary ograniczenia wolności, ze znaczącym ograniczeniem wolności, natomiast przepisy gwarantują zapewnienie minimum materialnego czy to w zakresie zapewnienia wyżywienia, czy to w zakresie zapewnienia dachu nad głową, czy to w zakresie dostępu do kultury, przynajmniej w minimalnym zakresie. Zauważyć należy zatem, że wszystkie regulacje, które wzięlibyśmy pod uwagę, zarówno Kodeksu karnego wykonawczego, jak i rozporządzenia ministra sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, prowadzą do wniosku, że skazany, nawet ubogi, nie jest narażony na zdrowotne i społeczne skutki niedożywienia, bezdomności czy też braku dostępu do opieki lekarskiej. Z tego względu nie można uznać, że art. 114 Kodeksu karnego wykonawczego pozbawia skazanego prawa do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Z tego względu zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 30 konstytucji.

Skarga konstytucyjna zawierała także kilka innych pobocznych wątków, które jednak nie spełniały nawet minimalnych warunków ich rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Mówimy tutaj już o kwalifikowanym niespełnieniu wymogów ustawowych, to znaczy, skarżący nie sformułował zarzutu nawet w tym zakresie, że nie wskazał zakwestionowanych przepisów i nie przyporządkował ich do określonego wzorca kontroli. Z tego względu w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś ma jakieś pytania w tym temacie? Jeżeli wszystko jest jasne, to w takim razie przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywną opinią dla przedstawionego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Czy możemy już zamknąć głosowanie? Poproszę o podanie wyników.

Głosowało 13 posłów. Wszyscy byli za.

Oznacza to pozytywną opinię wobec stanowiska w sprawie SK 46/23.

W takim razie przechodzimy do drugiej sprawy P 11/23. Tutaj poproszę o przedstawienie stanowiska pana Marcina Spyry.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję. Marcin Spyra. Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Stanowisko dotyczy postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Lublinie prowadzącego Krajowy Rejestr Sądowy, pytaniem sądu rejestrowego. Pytanie dotyczy przepisu Kodeksu postępowania cywilnego, który określa relacje pomiędzy sądem rejestrowym a sądem drugiej instancji, który rozpoznaje środki zaskarżenia od postanowień sądu rejestrowego. Art. 694⁷ wyraża dwie normy. Po pierwsze, zakazuje sądowi odwoławczemu wydania orzeczenia reformatoryjnego. Jeżeli sąd dojdzie do wniosku, że orzeczenie sądu rejestrowego jest wadliwe, może je uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Jest to wyłączna możliwość w takiej sytuacji. Po drugie, wiąże sąd rejestrowy wskazaniem, które sąd drugiej instancji sformułował w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia z uwzględnieniem aktualnego stanu rejestru.

Sąd, który sformułował pytanie prawne, kwestionuje obie te normy. Po pierwsze, kwestionuje normę, zgodnie z którą jest związany rozstrzygnięciem sądu rejestrowego. Stan faktyczny, można powiedzieć, jest stosunkowo prosty. Sąd rejestrowy wydał postanowienie, gdzie ustalił określony stan faktyczny, dokonał subsumpcji. Sąd okręgowy, który rozpoznawał apelację od rozstrzygnięcia, zakwestionował to, dokonując innej oceny faktycznej, innej oceny prawnej. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia ocenę tę nakazał przyjąć sądowi rejestrowemu. Sąd rejestrowy nie zgadza się z tym. Kwestionuje wobec tego obydwie normy, przede wszystkim normę, zgodnie z którą jest związany rozstrzygnięciem sądu drugiej instancji w tak szerokim zakresie. Powołuje się tutaj na wcześniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2016 r. w sprawie P 126/15, który dotyczył ogólnej normy Kodeksu postępowania cywilnego, stanowiącej o związaniu sądu pierwszej instancji wskazaniem i ocenami sądu drugiej instancji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny sformułował następującą myśl. Stwierdził, że niedopuszczalne byłoby takie ograniczenie niezawisłości sądu pierwszej instancji, w myśl którego sąd odwoławczy rozstrzygałby co do istoty sprawy, ale nie dawałby temu wyrazu poprzez wydanie orzeczenia reformatoryjnego, przekazywałby sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, sprowadzając rolę sądu pierwszej instancji do wydania orzeczenia, którego sąd ten byłby autorem jedynie w sensie formalnym, ponieważ de facto w sensie materialnym byłoby ono w całości zdeterminowane stanowiskiem sądu odwoławczego. Sąd pytający zwraca uwagę na to, że jest to dokładnie sytuacja, która wynika z kwestionowanego przepisu, dlatego że przepis ten nie ogranicza tego, jaka ma być treść wskazań. Tak jak się to stało w sprawie, na tle której zostało sformułowane pytanie, sąd odwoławczy powiedział, że należy dokonać wpisu, czyli zdeterminował rozstrzygnięcie, jakie powinno zostać dokonane. Zgodność właśnie tej normy z art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 konstytucji kwestionuje sąd pytający, odwołując się do tych wzorców kontroli, którymi posługiwał się wcześniej Trybunał Konstytucyjny w cytowanej przeze mnie sprawie.

Po drugie, kwestionuje normę zakazującą wydania wyroku reformatoryjnego przez sąd drugiej instancji, twierdząc, że dostrzega tutaj problem, iż norma ta nie jest skierowana do sądu pierwszej instancji, a sąd pytający jest sądem pierwszej instancji. Twierdzi, że istnieje praktyczna konieczność wydania wyroku, ponieważ jeżeli uchyli się normę dotyczącą związania, stwierdzi się niekonstytucyjność, wyeliminuje się z obrotu normę dotyczącą związania, a pozo-

błędnego koła, w której sąd pierwszej instancji będzie orzekał niezgodnie ze stanowiskiem sądu drugiej instancji, sąd drugiej instancji będzie uchylał, i tak można w nieskończoność prowadzić tę sprawę. A więc sąd pytający wnosi o zweryfikowanie obydwu norm.

Od strony formalnoprawnej, po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę, że petitum wniosku, petitum pytania prawnego sformułowane przez sąd jest nieco zbyt szerokie, ponieważ sąd kwestionuje w ogóle normę, jaką jest związany rozstrzygnięciem sądu drugiej instancji, a z uzasadnienia wynika, że to, co kwestionuje, to wyłącznie zakwestionowanie sytuacji, w której byłby związany wskazaniem co do treści rozstrzygnięcia i oceny dowodów. Natomiast jeżeli chodzi o drugą kwestię, czyli o kontrolę normy zakazującej wydania orzeczenia reformatoryjnego, jakkolwiek praktyczne uwagi sądu pytającego są prawdopodobnie trafne, to jednak konstrukcja pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego nie pozwala na to, żeby odwołać się do względów praktycznych. Tutaj musi być to norma adresowana do sądu, który zadaje pytanie, i norma, która determinuje jego rozstrzygnięcie. Można zwrócić uwagę, że sąd odwoławczy jest także uprawniony do sformułowania pytania prawnego. Gdyby rzeczywiście doszło do sytuacji, o jakiej wspomina w uzasadnieniu sąd pytający, że norma kwestionowana przez sąd pytający w zakresie jego związania zostanie uznana za niekonstytucyjną, to z kolei sąd odwoławczy ma prawo zadać pytanie, czy zakaz wydania orzeczenia reformatoryjnego w takiej sytuacji jest zgodny z konstytucją. Na gruncie konstytucji i ustawy brak jest podstaw do tego, żeby wyprzedzać takie wątpliwości sądu, do którego norma jest skierowana. Wobec tego tutaj postępowanie powinno zostać umorzone.

Jeżeli chodzi natomiast o drugą normę, to znaczy tę, która wskazuje na związanie sądu pierwszej instancji, oczywiście to, że została ona wprowadzona do Kodeksu postępowania cywilnego, wynika ze względów praktycznych. Mianowicie rejestr sądowy jest prowadzony przez sąd rejestrowy, sąd pierwszej instancji. Dlatego nie może zostać wydane orzeczenie reformatoryjne przez sąd drugiej instancji, że wpis w obecnym rozwiązaniu prawnym ma podwójną naturę, naturę rozstrzygnięcia i naturę praktyczną, czyli techniczne dokonanie wpisu w systemie, czego sąd odwoławczy, który nie prowadzi systemu, nie może zrobić. Sąd pytający dostrzega także ten problem, ale mówi, że kwestie techniczne nie mogą przeważać nad wątpliwościami konstytucyjnymi. Twierdzi, że sądom odwoławczym należy udostępnić rejestr, żeby one także mogły dokonywać wpisu. Jest to kwestia, do której jeszcze wróć.

Natomiast przede wszystkim podejmując się obrony poprawności konstytucyjnej normy kwestionowanej przez sąd, należy zwrócić uwagę na to, że sąd błędnie ocenia fakt, iż jest całkowicie zdeterminowany treścią rozstrzygnięcia. Mianowicie nawet w sytuacji, w której sąd drugiej instancji wskazałby, że należy dokonać wpisu, jest cały szereg okoliczności, które pozostają do zbadania przez sąd pierwszej instancji, które to okoliczności mogą zadecydować o tym, że sąd pierwszej instancji, sąd rejestrowy nie jest związany tym wskazaniem. Trudno tu wymienić wszystkie, ale wskażę na kilka, które są istotne. Pierwsza wynika już z samego przepisu, to znaczy, sąd rejestrowy musi uwzględnić aktualną treść rejestru. A więc jeżeli treść rejestru w międzyczasie zmieni się tak, że dokonanie wpisu zgodnie ze wskazaniem będzie nieaktualne, to sąd rejestrowy tego wpisu zgodnie ze wskazaniem sądu drugiej instancji nie może zrobić. Ale obowiązuje jeszcze ogólna norma, zgodnie z którą sąd rejestrowy jest zobowiązany wydać orzeczenie, uwzględniając stan faktyczny i prawny na dzień wydania orzeczenia. Stan ten może się zmieniać, a tym samym mogą się zdezaktualizować wskazania sądu drugiej instancji, mianowicie może dojść na przykład do cofnięcia wniosku. Mogą być to zdarzenia procesowe, takie jak cofnięcie wniosku o wpis przez wnioskodawcę. Wtedy takie wskazanie nie będzie miało pierwszeństwa.

Po drugie, mogą być to różnego rodzaju rozstrzygnięcia mające podstawy materialnoprawne. Uchwała, na podstawie której ma zostać dokonany wpis, w odrębnym postępowaniu, którego przedmiotem jest wadliwość uchwały, może zostać uchylona albo może być stwierdzona jej nieważność przez sąd procesowy. Po trzecie, mogą dojść zmiany ściśle materialnoprawne. Gdyby na przykład wpis dotyczył wpisu członka organu spółki, to jeżeli członek zostanie w międzyczasie odwołany przez kompetentny organ spółki, to także nie ma podstaw do tego, żeby wpisywać go na tym etapie.

Inaczej mówiąc, istnieje cały szereg okoliczności, które niezależnie od wskazania przez sąd drugiej instancji, sąd rejestrowy musi zbadać, uwzględniając stan prawny i faktyczny na dzień ponownego wydania orzeczenia w sprawie. W związku z tym teza, zgodnie z którą kwestionowany przepis sprowadza rolę sądu rejestrowego wyłącznie do roli sekretarza, który formalnie

wydać orzeczenie o treści z góry i całkowicie zdeterminowanej przez sąd odwoławczy, nie jest tezą, którą należy uznać za trafną, co przemawia jednak za konstytucyjnością, za zgodnością tego przepisu z konstytucją.

Należy także zwrócić uwagę na to, że postępowanie rejestrowe nie jest postępowaniem, które dotyczy sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie jest to mianowicie rozstrzyganie sporów dotyczących prawa, a jest to postępowanie z zakresu ochrony prawnej, które zgodnie z całą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, która rozdziela te dwa typy działań władzy sądowej, może rządzić się swoją specyfiką. Specyfika ta uwzględnia także elementy techniczne, które nie mają wyłącznie charakteru technicznego. Ale chodzi także o to, żeby odpowiedzialność za prowadzenie rejestru spoczywała na konkretnie oznaczonych podmiotach. Zwiększenie liczby tych podmiotów ma nie tylko wymiar prawny dotyczący niezawisłości sądu, ale ma także wymiar dotyczący prawidłowości funkcjonowania rejestru. Zwiększenie liczby podmiotów na pewno zwiększa ryzyko dotyczące wystąpienia określonych technicznych nieprawidłowości.

To są te dwa argumenty, pierwszy dotyczący istnienia całego zakresu kwestii, które sąd pierwszej instancji musi zbadać, niezależnie od tego, jakie są wskazania sądu drugiej instancji, drugi dotyczący kwestii związanych z charakterem rozstrzygnięcia, z tym, że nie należy ono do sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości, które przemawiają za tym, żeby wnieść stanowisko, zgodnie z którym kwestionowany przepis jest zgodny ze sformułowanymi przez sąd pytający konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję, panie doktorze. Czy ktoś ma jakieś pytania do przedstawionego stanowiska? Nie widzę. A więc przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywną opinią wobec przedstawionego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zamykam głosowanie. Poproszę o podanie wyników.

Głosowało 18 posłów. Wszyscy byli za.

Mamy pozytywną opinię Komisji.

Bardzo dziękuję za przygotowanie i przedstawienie opinii.

Przechodzimy do kolejnej prawy SK 90/23. Tutaj mamy zdalnie panią Monikę Florczak-Wątor. Bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Monika Florczak-Wątor:

Bardzo dziękuję. Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 90/ 23 to sprawa zainicjowana skargą konstytucyjną.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Mamy jakieś problemy techniczne. Nie wiem, czy pani nas słyszy, ponieważ my pani nie słyszymy na ten moment. Czy ktoś może pomóc?

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Monika Florczak-Wątor:

W dalszym ciągu nie słychać?

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Jest już dobrze. Bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Monika Florczak-Wątor:

Bardzo dziękuję. Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 90/ 23 dotyczy dwóch przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Pierwszym jest art. 398¹ § 1, który ma następującą treść: „Od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie strona, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Jest to przepis, który wskazuje, kto i kiedy może wnieść skargę kasacyjną. Drugi zaskarżony przepis to art. 394¹ § 1, który brzmi: „Zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz na postanowienie sądu drugiej lub pierwszej instancji odrzucające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”. Jest to przepis, który wskazuje, kiedy, na jakie rozstrzygnięcia można wnieść zażalenie do Sądu Najwyższego. W odniesieniu do obydwu przepisów skarżący formułuje podobne zarzuty. Generalnie jest to zarzut, z którego

wynika, że przepisy te nie zezwalają na zaskarżenie czy to zażaleniem, czy to skargą kasacyjną postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania.

Jeżeli chodzi o stan sprawy, to skarżący próbował wznowić postępowanie, w którym oddalono jego powództwo. Jego skarga w tym zakresie została odrzucona. Następnie sąd odrzucił jego zażalenie, powołując się właśnie na jeden z wymienionych przepisów, art. 394¹ § 1, wskazując, że przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania. Skarżący wniósł wówczas skargę kasacyjną, która również została odrzucona. Następnie złożył zażalenie, które zostało oddalone przez Sąd Najwyższy. I to właśnie postanowienie Sądu Najwyższego oddalające zażalenie skarżący wskazuje jako ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie.

Jeżeli chodzi o wzorce konstytucyjne, to skarżący uczynił wzorcami cztery przepisy konstytucji, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 87 w związku z art. 176 ust. 1 konstytucji. Generalnie są to przepisy, które dotyczą zasady sprawiedliwości proceduralnej, zasady dwuinstancyjności postępowania, a także prawa do sądu. Jest zarzut zamknięcia drogi sądowej. W tym stanie faktycznym i prawnym proponujemy, żeby Sejm wniósł o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, w tym między innymi ze względu na to, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych.

Jednym z podstawowych wymogów formalnych skargi konstytucyjnej jest to, że skarżący może zaskarżyć tylko takie przepisy czy taki przepis, który był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie. W tej sprawie skarżący jako ostateczne rozstrzygnięcie podał postanowienie Sądu Najwyższego z 8 lipca 2020 r. oddalające zażalenie na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną. Podstawą prawną orzeczenia faktycznie był jeden z zaskarżonych przepisów, art. 394¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, w którym jest mowa o tym, że można zaskarżyć skargą kasacyjną postanowienie sądu drugiej instancji. Skarżący właśnie to zrobił. Jednocześnie skarżący podnosi zarzut braku możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania. Ale w tej sprawie, w której zostało wydane orzeczenie Sądu Najwyższego, chodziło nie o postanowienie o wznowienie postępowania, tylko właśnie o postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Art. 394¹ § 1 był natomiast podstawą prawną innego orzeczenia, które zapadło wcześniej w sprawie skarżącego, a mianowicie postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 4 lutego 2022 r. odrzucającego zażalenie skarżącego na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania.

W tej sprawie nie można przyjąć, że skarżący pomylił się i wskazał niewłaściwe orzeczenie jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1, ponieważ gdyby przyjąć, że właściwym orzeczeniem jest postanowienie sądu apelacyjnego, to należałoby przyjąć, że skarga konstytucyjna została wniesiona po terminie. Skarżący otrzymał orzeczenie w lutym 2022 r. Miał czas na wniesienie skargi do maja 2022 r., natomiast skargę wniósł w październiku. I stąd też zapewne nie wskazał tego orzeczenia jako ostatecznego orzeczenia. Z tych powodów postępowanie co do art. 394¹ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ w takim zakresie, w jakim przepis ten jest kwestionowany w skardze konstytucyjnej, nie był on podstawą prawną tego orzeczenia, które skarżący wskazał jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1.

Drugi kwestionowany przepis art. 398¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego był podstawą orzeczenia, które skarżący wskazał jako ostateczne, tylko że problem polega na tym, że cała argumentacja skarżącego zawarta w skardze konstytucyjnej dotyczy właśnie poprzedniego przepisu, a nie art. 398¹ § 1. Dotyczy ona właśnie braku zaskarżalności zażaleniem postanowienia sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania, a zatem problemu, którego dotyczył poprzedni przepis. Skoro skarżący nie uzasadnia zarzutu niekonstytucyjności, to nie dopełnia wymogu, o którym jest mowa w art. 53 ust. 1 ustawy. Stąd właśnie wniosek o umorzenie postępowania.

Dodatkowo w stanowisku zostały jeszcze podane trzy inne argumenty przemawiające za koniecznością umorzenia postępowania. Pierwszy to przyjęcie przez skarżącego błędnego założenia jako podstawy skargi. Zaraz o tym powiem. Drugi argument dotyczy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który wcześniej już rozpatrywał analogiczną sprawę. Skarżący nie uwzględnił tego w swojej argumentacji, przynajmniej nie formułuje dodatkowego uzasadnienia. Trzeci argument dotyczy tego, że skarga jest skierowana na zaniechanie prawodawcze, którego trybunał nie może badać.

Jeżeli chodzi o pierwszy z argumentów, u podstaw skargi leży błędne założenie, zgodnie z którym ustawodawca powinien gwarantować zaskarżalność wszystkich postanowień, które są wydawane przez sąd drugiej instancji, a które kończą postępowanie w sprawie. W stanowisku przedstawiono zarówno historyczną ewolucję przepisów, jak również obszerne orzecznictwo sądowe, z którego wynika, że taki punkt wyjścia jest błędny. Ustawodawca konsekwentnie od lat zawężył możliwość kwestionowania orzeczeń sądów odwoławczych z różnych względów systemowych, celowościowych, wynikających z pozycji procesowej, ustrojowej sądu drugiej instancji, dążenia do ochrony stabilności orzeczeń sądowych, które są już prawomocne. Skoro jako punkt wyjścia skarżący przyjmuje błędne założenie, przekłada się to również na błędy w argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2010 r. SK 2/09 stwierdził już wcześniej, że brak zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, jest zgodne właśnie z tymi wzorcami, które skarżący tutaj wskazuje. W sprawie skarżącego skarga kasacyjna generalnie przysługuje, więc można powiedzieć, że tym bardziej trybunał zapewne orzekłby tutaj o zgodności. Niemniej jednak skarżący nie wyprowadza żadnych wniosków dla swojej argumentacji właśnie z treści tego orzeczenia, chociaż jest ono przywołane w ostatecznym orzeczeniu wydanym w sprawie skarżącego przez Sąd Najwyższy. Sąd Najwyższy wyraźnie wskazuje, że orzeczenie to też ma zastosowanie w sprawie skarżącego. Stąd skarga, postępowanie w zakresie czterech wzorców kontroli, o których trybunał już orzekał, powinno zostać umorzone.

Ostatnia rzecz, jeżeli chodzi o skierowanie skargi przeciwko zaniechaniu prawodawczemu, wynika, po pierwsze, ze sposobu sformułowania zarzutu w zakresie, w jakim przepisy nie przewidują zaskarżalności postanowienia sądu drugiej instancji odrzucającego skargę o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem tego sądu. Generalnie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie o niekonstytucyjności zaniechania pozostaje poza zakresem kognicji trybunału. Tutaj z różnych powodów nie można przyjąć, że mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, które ewentualnie mogłoby być badane przez trybunał. W stanowisku zostało przedstawionych pięć argumentów, dla których nie można ustalić, że mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Może powiem tylko o dwóch najistotniejszych. Po pierwsze, w przypadku pominięcia prawodawczego musi istnieć jakościowa tożsamość, a przynajmniej daleko idące podobieństwo materii pominiętej w przepisie i materii nieuwzględnionej. Tutaj skarżący powinien właśnie wykazać, dlaczego jego zdaniem materia pominięta jest podobna albo tożsama do materii uregulowanej. Skarżący nie wykazał podobieństwa postanowienia sądu drugiej instancji odrzucającego skargę o wznowienie postępowania ani do postanowień zaskarżalnych skargą kasacyjną wymienionych w art. 398¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, ani do postanowień zaskarżalnych zażaleniem, które są wymienione w art. 394¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Drugi argument. W przypadku pominięcia prawodawczego konieczne jest ustalenie tego, że na poziomie konstytucji istnieje norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej. Oczywiście to na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania, że taka norma jest. W tej sprawie skarżący nie wykazał, że na poziomie konstytucji istnieje norma, która wymagałaby wprowadzenia na poziomie ustawowym zaskarżalności postanowienia sądu drugiej instancji odrzucającego skargę o wznowienie postępowania. Skoro zatem mamy tutaj do czynienia z zaniechaniami prawodawczymi, które są uczynione przedmiotem skargi, to tak jak mówię, pozostają one poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu w stanowisku jest właśnie propozycja umorzenia, wnoszenia przez Sejm o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję za przedstawienie stanowiska. Jak poprzednio otwieram dyskusję. Czy ktoś ma pytania w tym temacie? Jak poprzednio bardzo dziękuję. Przechodzimy do głosowania.

Kto jest za pozytywną opinią wobec przedstawionego stanowiska, wniosku o umorzenie? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Zamykam głosowanie.

Głosowało 16 posłów. Wszyscy byli za.

Bardzo dziękuję. Opinia jest pozytywna.

Przechodzimy do kolejnej prawy o sygn. K 10/24. Też zdalnie bardzo proszę, pan Karol Dobrzeńcki.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Karol Dobrzeniecki:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa K 10/24 to sprawa, która została zainicjowana na skutek wniosku grupy posłów z 12 marca 2024 r. W tej sprawie Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji prosi 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. Przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie jest art. 191 ust. 1 w związku z art. 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dopuszcza, żeby Unia Europejska i jej organy w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego sprzecznie z celami i zasadami suwerennego państwa demokratycznego – sprzeczność miałaby dotyczyć art. 1, art. 2 art. 5, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 konstytucji – oraz w zakresie, w jakim wymaga od podmiotów gospodarczych z sektora energetycznego oraz energochłonnego udziału w europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji i prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem tego systemu. Ten zakres z kolei dotyczy art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Jest również trzeci zakres, który został zaskarżony. Jest to art. 192 ust. 1 w związku z art. 192 ust. 2 lit. a traktatu w zakresie, w jakim wymóg jednomyślności rady ogranicza do uchwalania takich środków, których jedynie pierwszym zamierzonym rezultatem, wynikającym z celu lub treści tych środków, jest znaczące wpływanie na wybór przez Rzeczpospolitą Polską między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w energię. Ten z kolei zakres wiąże się z art. 2, art. 7, art. 8, art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 konstytucji.

Wprowadzając do materii, która została zaskarżona, w szczególności należy wskazać na powołaną tutaj dyrektywę. Dyrektywa 2003/87/WE stanowiła podstawę prawną do utworzenia w Unii Europejskiej systemu handlu uprawnieniami do emisji, tak zwanego EU ETS, który zaczął funkcjonować już od 1 stycznia 2005 r. Wprowadzony dyrektywą system handlu uprawnieniami stanowi jeden z najważniejszych instrumentów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony klimatu. System handlu uprawnieniami do emisji miał zapewnić ograniczenie wielkości emisji gazów cieplarnianych w sposób ekonomicznie efektywny. Aktualne brzmienie dyrektywy zostało ukształtowane przez wielokrotne nowelizacje z 2004, 2008, 2009, 2018 i 2023 r. Postanowienia dyrektywy były również wprowadzone, implementowane do polskiego systemu prawnego kolejnymi ustawami, z których najbardziej aktualną jest ustawa z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Wnioskodawcy formułują względem powołanych aktów i przepisów następujące zarzuty. Ograniczę je do najważniejszych. A więc wnioskodawcy wskazują, że po pierwsze, Unia Europejska, prowadząc w dziedzinie środowiska politykę, która ma się przyczynić do osiągania celów, takich jak zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, dopuszcza stosowanie instrumentów i mechanizmów, które nakładają na państwa członkowskie nieproporcjonalne zobowiązania, sprzecznie z celami i zasadami suwerennego państwa demokratycznego. Zobowiązania te zostały w ocenie wnioskodawcy szczegółowo określone w wydanej na podstawie przepisów traktatu wskazanej dyrektywie 2003/87. Po drugie, wskazują, że Unia Europejska nakłada na podmioty gospodarcze, w tym podmioty sektora energetycznego oraz energochłonnego, obowiązek udziału w systemie EU ETS i prowadzenia działalności z uwzględnieniem tego systemu, zwłaszcza w zakresie dysponowania uprawnieniami do emisji na zasadach określonych prawem unijnym. Budzi to wątpliwości wnioskodawców co do adekwatności i proporcjonalności stosowanych środków w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony wolności gospodarczej, która współkształtuje ustrój państwa. Po trzecie, zasadniczy problem dotyczy procedury, w ramach której uchwalono kwestionowane przepisy. Tutaj wnioskodawcy wskazują, że zakres kompetencji prawodawcy unijnego został w sposób konstytucyjnie nieuprawniony rozszerzony przez organy Unii Europejskiej względem tego, co było przedmiotem zgody Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej w traktacie akcesyjnym.

W ocenie biura tak sformułowany, tak określony przedmiot wniosku budzi zastrzeżenia z punktu widzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego, bowiem w orzecznictwie tego organu został wyrażony generalny pogląd w odniesieniu do objęcia kognicją prawa Unii Europejskiej. Trybunał stwierdził, że Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji co do kontroli aktów prawnych. Wynikiem podziału funkcji jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości

Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego, zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami ogólnymi i zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrzyć subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z konstytucją prawa unijnego.

Trybunał kilkakrotnie podejmował w swoim orzecznictwie kwestie badania zgodności z konstytucją prawa unijnego. Trybunał od początku podkreślał nadrzędność konstytucji, jednak starał się ją interpretować w zgodzie z zasadą wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej. W praktyce zawsze zapewniał efektywność norm prawa unijnego w polskim porządku prawnym. Przykładowo umorzył postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności przepisu ustawowego z normą traktową ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Uznał, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez trybunał prowadziłoby do interpretacji przepisów wówczas jeszcze prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów unijnych. Co więcej, stan prawny, w którym w odniesieniu do tych samych sytuacji prawnych uznana byłaby właściwość zarówno ETS, jak i Trybunału Konstytucyjnego rodziłby zagrożenie dwutorowości w zakresie orzekania o treści tych samych przepisów prawnych. Niewątpliwie istotne znaczenie w tej materii ma okoliczność, że Trybunał Sprawiedliwości UE stoi na straży prawa wspólnotowego. Przy swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego państw członkowskich.

W ocenie Sejmu wszystkie przypadki stwierdzonych, domniemanych lub istniejących 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 Trybunału Konstytucyjnego powinność najwyższego standardu respektowania norm prawnych. Trybunał stwierdził jednoznacznie, że uniwersalne wartości konstytucyjne, takie jak demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny, zasada pomocniczości należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Unii Europejskiej i systemu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto należy też wskazać z bardziej praktycznych powodów, że wniosek grupy posłów *de facto* nie dotyczy zgodności art. 191 i 192 z konstytucją, ale jest ukierunkowany na zbadaanie konstytucyjności wyroku TSUE z czerwca 2018 r., dotyczącego skutków powierzenia Unii Europejskiej roli w dziedzinie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Wnioskodawca wprost to przyznaje i przeprowadza obszerną polemikę z treścią tego wyroku. W tym zakresie należy podzielić stanowisko trybunału przedstawione między innymi w wyroku K 18/04, że Trybunał Konstytucyjny nie może czynić przedmiotem dokonywanej przez siebie bezpośredniej oceny konstytucyjności wypowiedzi orzecznich Trybunału Sprawiedliwości UE. Dotyczy to zarówno konkretnych orzeczeń, jak również wyinterpretowanej z konkretnych orzeczeń stałej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE.

W następstwie tych ustaleń w ramach zarzutu dotyczącego wskazanych przepisów traktatowych biuro sugeruje uznanie, sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Nieco inne argumenty odnoszą się do kwestii prawa pochodnego Unii Europejskiej, które również zostało wskazane jako przedmiot zaskarżenia, a mianowicie postulat objęcia kontrolą dyrektywy 2003/87. Należy wskazać, że art. 188 konstytucji nie wymienia *expressis verbis* jako przedmiotu kontroli przepisów wydanych przez instytucje unijne na podstawie traktatów założycielskich. W orzecznictwie trybunał stał na stanowisku, że art. 188 pkt 1 i 3 pozostawia poza zakresem jego kontroli między nimi prawo ustanowione przez organizację międzynarodową, czyli prawo wtórne Unii Europejskiej. Na zasadzie wyjątku trybunał dopuścił uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjnej prawa pochodnego, ale w trybie skargi konstytucyjnej. Mając na względzie, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na wniosek grupy posłów, czyli jest to postępowanie o kontrolę abstrakcyjną, postępowanie wnioskowane, również tutaj proponujemy uznać brak kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania konstytucyjności dyrektywy oraz umorzenie postępowania.

Konkludując wniosek jest taki, żeby w całości postępowanie zostało umorzone. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś ma jakieś pytania, jakiś komentarz? Jeżeli nie, to przechodzimy do głosowania.

Kto jest za pozytywną opinią wobec przygotowanego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Jeszcze zaczekamy chwileczkę, tak jak wcześniej czekaliśmy. Rozumiem, że pan poseł jeszcze się loguje. Czy możemy już zamknąć głosowanie?

Głosowało 15 posłów. 8 głosów za, 6 przeciwnych, 1 głos wstrzymujący się.

Dziękuję. Przechodzimy do ostatniej sprawy. Mam wielką prośbę, żeby już nikt nie opuszczał sali, ponieważ przy następnym punkcie będzie potrzebne wyższe kworum, żeby głosowanie mogło się odbyć. Momencik, mamy jeszcze jedną sprawę. Wtedy przejdziemy do...

Poseł Barbara Dolniak (KO):

Pani przewodnicząca, mam punkt na sali. Jestem przedstawicielem wnioskodawców. Nie mogę zostać tak długo.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie profesorze, momencik. Czy możemy przejść do drugiego punktu, a potem poprosimy o przedstawienie ostatniej sprawy? Troszeczkę zmienimy porządek, ponieważ taka jest prośba Komisji. Panie profesorze, jeszcze momencik. Jest ogólna prośba Komisji, żebyśmy mogli przeprowadzić kolejny punkt, czyli zaopiniowanie dla marszałka Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 projektu ustawy.

Myślę, że nie muszę czytać wyjaśnienia, że projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej, marszałek Sejmu może skierować od naszej Komisji. Tak się stało. Mamy na sali przedstawiciela wnioskodawców projektu, pana posła Przemysława Wiplera. Samo stanowisko, zarzuty były przedstawione w opinii. Pan poseł złożył w imieniu wnioskodawców autopoprawkę. Pewne zarzuty zostały utrzymane, więc jeżeli mogę, poproszę pana posła o krótkie odniesienie się do zarzutów o niezgodności z prawem Unii Europejskiej proponowanych przepisów.

Poseł Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, rozumiem, że nie mam referować celu ustawy, tego po co ona jest, a skupić się tylko i wyłącznie na zastrzeżeniach. Zastrzeżeń jest łącznie pięć. Pierwsze zastrzeżenie brzmi, że przedstawione w projekcie ustawy zmiany zasad uczestniczenia organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa zmierzają do ograniczenia ich uprawnień w tym zakresie niezgodnie z art. 11 dyrektywy i art. 9 konwencji z Aarhus. Moje uzasadnienie jest takie, że projektowane przepisy w żaden sposób nie uniemożliwiają organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska powoływania się przed sądem, w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, na naruszenie przepisu wynikającego z prawa Unii Europejskiej i mającego za przedmiot ochronę środowiska. W uzasadnieniu projektowanych zmian jest wprost wskazane, że zostały one zaprojektowane wyłącznie w celu zapobieżenia nadużyciom związanym z bepodstawnym wykorzystaniem niczym nieograniczonych uprawnień przysługujących takim organizacjom, prowadzącym do wielu nadużyć, w tym do korupcji, reketu, wymuszeń. Chcemy, żeby organizacje, które biorą udział w takim postępowaniu, nie były w sytuacji konfliktu interesów, nie brały pieniędzy od stron uczestników mających interes gospodarczy po to, żeby blokować jakąś inwestycję, po prostu nie brały udziału w korupcji mającej na celu zablokowanie komuś decyzji przez interesariuszy mających inny interes gospodarczy, biznesowy, żeby musiały wykazywać, że nie mają tego rodzaju problemów, żeby musiały wykazywać, że nie biorą pieniędzy, nie są finansowane przez podmioty, którą mają interes w określonym rozstrzygnięciu sprawy. A więc jest to doprecyzowanie prawa, a nie jego ograniczenie. Nigdy nie ma sytuacji, w której organizacja, która nie ma oczywistego konfliktu interesów, próbuje wymusić płatności od przedsiębiorcy, od osoby, która bierze udział w inwestycji, w realizowaniu inwestycji i mogłaby brać udział w opiniowaniu i prowadzeniu postępowania.

Drugie zastrzeżenie brzmi, że proponowane zmiany w praktyce powodują, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa unijnego byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Nasza odpowiedź jest taka, że istotnym jest, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności na gruncie prawa unijnego. Zaproponowane przepisy w sposób klarowny wskazują na przesłanki, które powinny zostać spełnione, żeby móc wszcząć

postępowanie administracyjne lub sądowe zgodne z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Jednocześnie umożliwiają organizacjom zajmującym się ochroną środowiska zaskarżanie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogłoby być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska. W ocenie wnioskodawców niezbędne stało się doprecyzowanie warunków, po spełnieniu których organizacja może zainicjować takie postępowanie lub wstąpić do postępowania już się toczącego, ponieważ de facto bezwarunkowe umożliwianie organizacjom takich działań prowadzi w konsekwencji do wielu karygodnych nadużyć, bardzo często opisywanych przez media, znanych opinii publicznej, gdyż działania te nie są podejmowane w istocie w celu ochrony środowiska, ale żeby pod pozorem ochrony środowiska organizacje działały na rzecz innych podmiotów, bardzo często działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Znamy organizacje ekologiczne, które nie prowadzą żadnej działalności ekologicznej, a tylko biorą udział w trybie reketowym w tego rodzaju postępowaniach administracyjnych. Nie ma żadnych zewnętrznych znamion ich działalności. Bardzo często mają bardzo duże budżety wynikające z tego, że za odstąpienie od postępowań administracyjnych wymuszają płatności na przedsiębiorcach.

Trzecie zastrzeżenie to jest wprowadzenie w art. 85¹ uoś regulacji, które zawężają w stosunku do innych postępowań administracyjnych możliwość stwierdzenia nieważności i uchylania w nich decyzji.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie pośle, proszę o bardziej skrótowne wyjaśnienie, ponieważ za moment nie będziemy mogli przeprowadzić głosowania, dlatego że nie będzie wymaganego kworum.

Poseł Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Rozumiem.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

W systemie mamy jeszcze zalogowaną odpowiednią liczbę osób.

Poseł Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Pani przewodnicząca, jestem w połowie mojego wywodu.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Wobec tego pewnie będziemy musieli przełożyć ten punkt na następne posiedzenie.

Poseł Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Pani przewodnicząca, czekałem godzinę na to, żeby zabrać głos. W połowie wystąpienia...

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie pośle, to nie ode mnie zależy. Jest punkt na sali. Posłowie zaczęli wychodzić na salę sejmową. Ja, jak pan widzi, jestem. Cały czas prowadzę. Posiedzenie było prowadzone zgodnie z przyjętym porządkiem. Nie możemy przeprowadzić głosowania bez zakończenia przedstawiania, odniesienia się. Jeżeli pan...

Poseł Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Pani przewodnicząca, rozpocząłem... Proponuję, żebym mógł wygłosić uzasadnienie i rozesłać uzasadnienie do wszystkich posłów.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dobrze. Samo głosowanie przełożymy na następne posiedzenie, nie zakończymy.

Poseł Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Można zrobić samo głosowanie, co nie będzie wymagało mojej obecności. Nie jestem członkiem Komisji. Przyszedłem tutaj... A chcecie, żebyśmy nad tym pracowali? Tak? To dobrze. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dobrze. Szanowni państwo czy państwo członkowie Komisji, którzy będą głosowali, mają jakieś pytania czy przechodzimy do głosowania? Zadam pytanie zgodnie z tym, jak należy to sprecyzować.

Kto jest za niedopuszczeniem projektu do dalszego procedowania ze względu na niezgodność z przepisami Unii Europejskiej? Kto jest za niedopuszczeniem projektu? (9). Kto jest przeciw? (6). Kto się wstrzymał? (1). Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników. Musimy wyliczyć. Potrzebne jest trzy piąte. Projekt jest dopuszczalny do dalszego procedowania.

Posel Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Bardzo dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Nie uzyskał większości trzech piątych. Panie pośle, resztę projektu oczywiście przedstawi pan w trakcie merytorycznych prac. Bardzo dziękuję.

Posel Przemysław Wipler (Konfederacja) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Przechodzimy do ostatniej sprawy z punktu pierwszego. Pan profesor czeka. Bardzo proszę o przedstawienie sprawy K 11/24.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Karol Dobrzeniecki:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, ze względu na ograniczony czas, postaram się skrócić, tym bardziej że sprawa strukturalnie jest bardzo podobna do sprawy wcześniej referowanej. A więc sprawa o sygnaturze K 11/24 również została wszczęta na skutek wniosku grupy posłów. I także wnosimy o umorzenie postępowania, proponujemy, żeby Wysoka Komisja wniosła o umorzenie. Przedmiotem zaskarżenia są te same artykuły Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 191 ust. 1, art. 192 tym razem w związku z art. 1 ust. 5 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 kwietnia 2019 r. określającego normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych w zakresie, w którym dopuszczają, żeby Unia Europejska i jej organy w ramach realizacji celów z dziedziny środowiska, zwłaszcza dotyczących ochrony klimatu, kształtowały zobowiązania państwa członkowskiego sprzecznie z celami i zadaniami suwerennego państwa demokratycznego, a także art. 192 ust. 1 w związku z art. 192 ust. 2 lit. c traktatu w zakresie, w którym wymóg jednomyślności rady ogranicza się do uchwalania takich środków, których jedynie pierwszym zamierzonym rezultatem wynikającym z celu lub treści tychże środków jest znaczące wpływanie na wybór przez Rzeczpospolitą Polską między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w energię. Wnioskodawca domaga się kontroli owych przepisów z konstytucją w zakresie, w jakim nakładają na jednostki nadmierne uciążliwości wynikające z wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2035 r. zakazu rejestracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej nowych niezeroemisyjnych samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych.

Zarzuty wnioskodawcy w tej sprawie dotyczą tego, że Unia Europejska prowadząc w dziedzinie środowiska politykę, która ma się przyczynić do osiągnięcia celu, jakim jest zachowanie i poprawa jakości środowiska, nakłada na państwa członkowskie nieproporcjonalne zobowiązania, sprzeczne z celami i zadaniami państwa demokratycznego. Po drugie, Unia Europejska nakłada na wszystkich adresatów rozporządzenia o emisji CO₂ obowiązki podjęcia działań czy zaniechania aktywności, które to działania i zaniechania cechują się wysokim stopniem uciążliwości nieadekwatnym do osiągnięcia zamierzonych celów. Po trzecie, w ocenie wnioskodawców zakres kompetencji prawodawcy unijnego został w sposób konstytucyjnie nieuprawniony rozszerzony przez organy Unii Europejskiej względem tego, na co Rzeczpospolita Polska zgodziła się między innymi w traktacie akcesyjnym, a później w traktacie lizbońskim. Wdrożenie rozporządzenia istotnie wpływa, zdaniem wnioskodawców, na tak zwany miks energetyczny, czyli strukturę produkcji i konsumpcji energii według kryteriów nośników energii, jak na przykład prąd, olej napędowy, lub sposobów wytwarzania przez radykalnie ograniczenie możliwości wykorzystania z energii uzyskanej z paliw i zastąpienia ją energią elektryczną, a także na adekwatność istniejącej obecnie i przyszłej struktury zaopatrzenia w energię elektryczną w Polsce do konieczności zaspokajania popytu na energię.

Również w tym przypadku przedstawiona analiza ogranicza się do kwestii formalnych. Tak określony przedmiot wniosku budzi zastrzeżenia z punktu widzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Obszernie przedstawiałem to w poprzednim stanowisku. Mówiłem o podziale funkcji pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Trybunałem Konstytucyjnym, o dwutorowości, która byłaby zagrożeniem dla spójności interpretacji prawa. Należy także podkreślić, że trybunał umarzał postępowania w przedmiocie kontroli zgodności przepisów z normą traktatową ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Proponujemy stanowisko Sejmu, żeby przyjąć, że sprzeczności w pierwszej kolejności powinny być eliminowane

przez stosowanie wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego, czyli przychylniej prawu europejskiego i respektującej w szczególności normy konstytucyjne prawa krajowego.

Podobnie jak w poprzednio referowanym stanowisku także w tym przypadku w istocie wniosek dotyczy nie tyle treści norm traktatowych, co konkretnego orzeczenia TSUE, z którym wnioskodawcy przeprowadzają polemikę na łamach tego wniosku. Tutaj należy jeszcze raz podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie może badać zgodności z konstytucją konkretnych wyroków TSUE, tak jak jest to sformułowane we wniosku. W tym zakresie wnosimy więc o umorzenie postępowania.

Natomiast jeżeli chodzi o dopuszczalność badania i kontroli konstytucyjności przepisu rozporządzenia, czyli aktu wtórnego, przypominam, iż brak jest podstaw ku temu w samej treści konstytucji, ponieważ art. 188 konstytucji nie wymienia *expressis verbis* jako przedmiotu kontroli przepisów wydanych przez instytucje Unii Europejskiej na podstawie traktatów założycielskich. Trybunał dopuszcza to w wyjątkowych przypadkach, jedynie w przypadku skargi konstytucyjnej, ale taka sytuacja tutaj nie wchodzi w grę. Warto też podkreślić, że skutki nawet hipotetycznego orzeczenia o niezgodności z konstytucją normy unijnego prawa pochodnego nie wprowadziłyby w istocie skutku utraty mocy obowiązującej jako niezgodnej z konstytucją. W odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego tego rodzaju skutek byłby niemożliwy, ponieważ o mocy obowiązującej takich aktów nie decydują organy polskie. W związku z tym byłoby to też przeciwnie skuteczne, nie doprowadziłoby do pożądanego przez wnioskodawców rezultatu.

Stąd z powodów, które szczerzej zostały opisane w treści stanowiska w wersji papierowej, proponujemy umorzenie postępowania co do całości sprawy. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję nad ostatnią sprawą K 11/24. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Czy są jakieś pytania do naszego eksperta? Jeżeli nie, to przechodzimy do głosowania.

Kto jest za? Czy pan poseł chciał zabrać głos? Nie. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem stanowiska Sejmu co do umorzenia sprawy? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zamykam głosowanie. Bardzo proszę o podanie wyników.

Głosowało 11 posłów. Za 8 głosów, przeciw 3 głosy.

Stanowisko zostało pozytywnie zaopiniowane.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny naszego posiedzenia.

Bardzo serdecznie dziękuję wszystkim członkom naszej Komisji, wszystkim ekspertom, dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, pani Marzenie Laskowskiej, pracownikom Sekretariatu. Dziękuję bardzo wszystkim państwu.

Zamykam posiedzenie.