

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 35)

z dnia 4 czerwca 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 35)

4 czerwca 2025 r.

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

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 65/23, SK 41/23, Kp 2/24.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BEOS; **Natalia Cabaj**, **Tomasz Esmund** i **Kamila Groszkowska** – eksperci do spraw legislacji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dzień Dobry państwu. Bardzo serdecznie witam.

Przepraszam za spóźnienie, ale kolizja dwóch komisji; o godz. 11.00 Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka się rozpoczynała, więc tam zaznaczyłem też swój udział, ale teraz oczywiście możemy otworzyć posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam przybyłych na dzisiejsze posiedzenie państwa posłów, oczywiście też przedstawicieli Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji na czele z panią dyrektor Marzeną Laskowską – bardzo serdecznie witam.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście, więc możemy przystąpić do jego realizacji. Pierwsza sprawa to SK 65/23 i tutaj panią mec. Kamile Groszkowską poproszę o przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Szanowny Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, problem konstytucyjny podniesiony w skardze o sygnaturze SK 65/23 dotyczy możliwości dokonania kwalifikacji obiektu budowlanego dla celu opodatkowania podatkiem od nieruchomości w oparciu o kryterium wiodącego parametru technicznego nieprzewidzianego w zaskarżonych przepisach. Przedmiotem kontroli skarżąca spółka uczyniła przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2024 r. Skarżąca zakwestionowała zgodność z konstytucją następujących przepisów art. 1a ust. 1 pkt 1, który określa definicję ustawową budynku jako obiekt budowlany w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach.

Także art. 1 ust. 1 pkt 2, który określa definicję ustawową budowli jako obiekt budowlany w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzeniem budowlanym w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego związanym z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Skarżąca zakwestionowała także art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, które określają, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stan faktyczny tej sprawy przedstawia się następująco: skarżąca jest spółka, która prowadzi zakłady chemiczne. W kwietniu 2018 r. spółka wystąpiła do prezydenta miasta z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty podatku od nieruchomości za 2013 r. i w tym wniosku wskazano, że skarżąca błędnie zadeklarowała wysokość podatku od zbiorników na paliwo ze względu na zakwalifikowanie tych budynków jako budowle, a nie budynki w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Prezydent miasta w decyzji z 21 lipca 2020 r. odmówił zwrotu nadpłaty tego podatku od nieruchomości i stwierdził, że sporne zbiorniki, będące przedmiotem opodatkowania, nie są związane

z gruntem i nie posiadają dachu, w związku z czym nie mogą zostać uznane za budynki w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ta decyzja została następnie utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie. Skarżąca zaskarżyła tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, który oddalił skargę. Skarżąca złożyła także skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która również została oddalona.

Przechodząc teraz do zarzutów, skarżąca podała w wątpliwość konstytucyjność normy prawnej, którą zrekonstruowała na podstawie przywołanych przepisów, a także wyroku NSA z 13 kwietnia 2022 r. który oddalił kasację w jej sprawie. Skarżąca uznała, że interpretacja przepisów dokonana przez NSA nakazuje opodatkowanie podatkiem od nieruchomości takiego obiektu budowlanego, spełniającego wszystkie cechy właściwe dla budynku, w oparciu o kryterium dodatkowe, które nie wynika z przepisów ustawy, czyli kryterium wiodącego parametru technicznego. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 64 ust. 1 i 3 dotyczące prawa własności w związku z art. 2 – zasadą demokratycznego państwa prawnego, art. 7 – zasadą praworządności, art. 84 – obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, a także z art. 217 konstytucji – zasadą nakładania podatków w drodze ustawy.

W ocenie skarżącej NSA oparł kwalifikację budynku właśnie o to poza ustawowe kryterium głównego parametru technicznego, co ma stanowić o dokonaniu przez sąd wykładni prawotwórczej i naruszeniu art. 7, 84 i 217. Posłużenie się przez sąd takim nieprecyzyjnym kryterium rodzi także wątpliwości interpretacyjne, co zdaniem skarżącej ma naruszać zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę pewności prawa. Skarżąca wreszcie podniosła także zarzut naruszenia prawa własności, ponieważ ze względu na kwalifikację, której dokonały organy podatkowe, musiała zapłacić wyższy podatek od nieruchomości.

Przechodząc teraz do analizy tej skargi, w ocenie Biura nie spełnia ona wymogów formalnych, które są konieczne do jej merytorycznego rozpoznania, co pociąga za sobą wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Podstawowym argumentem na rzecz umorzenia tej skargi jest to, że skarżąca tak naprawdę kwestionuje nie treść normatywną przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, ale jednostkowy akt stosowania prawa, stanowiący ostateczne rozstrzygnięcie w jej sprawie, czyli ten wspomniany wyrok NSA z 2022 r. Punktem wyjścia dla sformułowania zarzutów jest przekonanie skarżącej, że sporne obiekty, które podlegają opodatkowaniu, spełniają wszystkie kryteria do bycia zakwalifikowanym jako budynki na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy, czyli są trwale związane z gruntem, wydzielone za pomocą przegród budowlanych i posiadają fundamenty i dach. W związku z tym skarżąca uznała, że NSA w sposób niekonstytucyjny rozstrzygnął o jej wymiarze zobowiązania podatkowego poprzez zastosowanie dodatkowego kryterium pozaustawowego. Tymczasem w tej sprawie ustalenia faktyczne, które zostały dokonane przez organy podatkowe, a także przez sąd I instancji, w sposób niebudzący wątpliwości wskazują, że te sporne obiekty nie spełniają kryteriów ustawowych, koniecznych do zakwalifikowania jako budynki ze względu na to, że nie posiadają dachu. W konsekwencji brak spełnienia ustawowego warunku posiadania dachu uniemożliwia zakwalifikowanie takiego zbiornika na paliwo jako budynek niezależnie od jakichś dodatkowych kryteriów lub innych okoliczności.

Także NSA w wyroku, w którym oddalił kasację skarżącej, stwierdził, że stan faktyczny nie budzi wątpliwości, nie został zakwestionowany przez skarżącą w postępowaniu kasacyjnym, a materiał dowodowy wystarczył do dokonania prawnopodatkowej kwalifikacji spornych obiektów jako budowle. W związku z tym w ocenie Biura skarżąca błędnie uznała, że NSA dokonał niekonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy, posługując się tym dodatkowym pozaustawowym kryterium. Ponieważ obiekty te właśnie ze względu na brak posiadania dachu, nie mogły zostać za kwalifikowane jako budynki, zostały uznane za budowle. Wydaje się zatem, że intencją skarżącej jest zmiana kwalifikacji podatkowej i uznanie tych zbiorników przez trybunał za budynki, czyli de facto niedokonanie hierarchicznej kontroli prawa, ale próba wzruszenia orzeczenia wydanego w jej sprawie i ocena ponowna okoliczności faktycznych, co wskazuje, że w intencji skarżącej postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym miałoby stanowić dodatkową, trzecią instancję w jej sprawie, co zgodnie z obecnie obowiązującym modelem skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne. Przesądza to o potrzebie sformułowania wniosku o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeszcze w ramach uzupełnienia argumentacji warto zwrócić uwagę, że ten przepis zakwestionowany przez skarżącą, zawierający ustawową definicję budowli, obowiązujący do 31 grudnia 2024 r.,

już kilkakrotnie był przedmiotem badania TK i został uznany w wyroku z 2017 r. przez Trybunał za zakresowo niekonstytucyjny ze względu na brak szczególnej określoności regulacji podatkowych. W sprawie w postępowaniu z 2019 r. Trybunał umorzył postępowanie, ale zdecydował o przedstawieniu Sejmowi postępowania sygnalizacyjnego, w którym zwrócił uwagę na konieczność wprowadzenia w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych autonomicznej definicji tego pojęcia budowli bez odwoływania się do innych aktów prawnych, tutaj w tym przypadku do Prawa budowlanego, i stanowisko to zostało podtrzymane także w wyroku z 2023 r., w którym trybunał również orzekł o niekonstytucyjności tego przepisu. W związku z tym nawet jeżeli skarżąca sformułowałaby zarzuty przeciwko treści normatywnej tego przepisu, a nie przeciwko wydanemu w jej sprawie orzeczeniu, tak jak tutaj w tej skardze, to problem niekonstytucyjności tej regulacji, ze względu na brak wystarczającej określoności przepisu, już został przez Trybunał rozstrzygnięty i należy też zwrócić uwagę, że konieczność znowelizowania przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie definicji budynku i budowli została także dostrzeżona przez ustawodawcę, i na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej określono nowe definicje legalne tych pojęć – budynek i budowla – bez odwoływania się już do przepisów Prawa budowlanego. To są pełne definicje i zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem tego artykułu sporne budynki na paliwo, tak jak tutaj, w przypadku tej skargi konstytucyjnej są budowlami w rozumieniu ustawy.

Mając to wszystko powyższe na uwadze, należy zaznaczyć, że ten problem konstytucyjny, który skarżąca podniosła w tej skardze, został rozwiązany przez prawodawcę na mocy ustawy zmieniającej właśnie z 2024 r., w związku z czym Biuro wnosi o umorzenie postępowania w tej sprawie w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję, bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, bardzo dziękuję pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania, czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie, nie widzę. Wobec tego możemy głosować. Czy wszyscy państwo są gotowi, zalogowani do systemu? Jeszcze nie, to poczekamy.

Głos z sali:

Nie działa.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie działa.

Już rozumiem, że gotowi. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w sprawie tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Wszyscy zagłosowali.

Proszę o ogłoszenie wyników. Problem techniczny?

Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:

Nie wyświetla się nam, mimo że jest zagłosowane.

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Głosowało 16 posłów. Za – 15, nikt nie był przeciw, wstrzymało się – 1.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Zatem mamy pozytywną opinię i przechodzimy do sprawy SK 41/23.

Tutaj pan mec. Tomasz Esmund. Proszę bardzo.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Tomasz Esmund:

Szanowny Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 41/23 dotyczy skargi konstytucyjnej osoby fizycznej.

Skarżąca, jako wierzyciel, zwróciła się do komornika sądowego o podjęcie zawieszonego postępowania egzekucyjnego z udziałem spadkobierców po zmarłym dłużniku. Komornik odmówił jednak podjęcia tego zawieszonego postępowania, wskazując, że postępowanie podejmuje się dopiero po udowodnieniu statusu dłużnika prawomocnym postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku, którego oczywiście skarżąca nie przedłożyła. Komornik umorzył, zatem postępowanie egzekucyjne z uwagi na beczynność wierzyciela oraz orzekł o kosztach tego postępowania, którymi to kosztami obarczył skarżącą jako wierzyciela zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Skarżąca w swojej skardze kwestionuje art. 29 ust. 1 ustawy o kosztach komorniczych, który skutkuje właśnie obciążeniem wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego w wysokości 5% wartości świadczenia do egzekwowania w takiej sytuacji zaistniałej stanie faktycznym skargi.

Skarżąca kwestionuje też przepis międzyczasowy, czyli art. 52 ust. 2 ustawy o kosztach komorniczych, który nakazywał stosowanie tych niekorzystnych dla skarżącej zasad dotyczących kosztów postępowania sądowego. Przypomnę tylko, że w poprzednim stanie prawnym kosztem takiej sytuacji obciążono by dłużnika.

W proponowanym projekcie stanowiska rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania. Analiza skargi pozwala na stwierdzenie, że w znacznej mierze ma ono charakter pozorny. Podważa w istocie zasadność zmodyfikowania przez ustawodawcę uprzednio obowiązujących zasad ponoszenia opłat w sytuacji umorzenia postępowania. Kwestionuje się też racjonalność kształtu tej regulacji międzyczasowej. W znacznej części to uzasadnienie skargi polega na przywołaniu wypowiedzi ogólnych tez orzeczniczych TK, które są uzupełnione, przeplatane taką ujmowaną w różnych formułach ogólną tezę o braku celowości i zasadności tego rozwiązania.

W ocenie skarżącej art. 29 ust. 1 narusza prawo do sądu, jednak skarżąca w ogóle nie sprecyzowała, o który element prawa do sądu może doznawać naruszenia. Można jedynie domyślać się, jednak to już jest kwestia rozważania tutaj intencji skarżącej, że chodziło jej o prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym, które to z kolei prawo stanowi aspekt prawa do uzyskania rozstrzygnięcia sądowego. Jednakże argumentacja zawarta w uzasadnieniu skargi ani wprost na to nie wskazuje, a co więcej, sugeruje wręcz inne elementy prawa do sądu. Też wątpliwe jest też, czy te zawarte w skardze wywody, które mają przemawiać za naruszeniem tego prawa do sądu przez art. 29, zawierają treść adekwatną do tak stawianego zarzutu.

Skarżąca dostrzega problem nie tyle w treści tego zaskarżonego przepisu, co raczej braku istnienia jakichś takich regulacji normujących procedurę postępowania w sytuacji, o której mowa w stanie faktycznym skargi, a więc w tej sytuacji śmierci dłużnika i konieczności przedłożenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, u którego uzyskanie no nie zawsze jest łatwe, czy też jak uważa skarżąca, możliwe do uzyskania. Jednak uzasadnienie tej analizowanej skargi nie zawiera wywodów wskazujących na to, że... Brak tak określonej regulacji, pożądaney przez skarżącą, skarżąca postrzegałaby w kategoriach pominięcia ustawodawczego, a więc tego rodzaju niepełności regulacji, która mogłaby podlegać ocenie Trybunału. W postępowaniu przed Trybunałem nie można kwestionować ot tak braku regulacji poświadczanych przez skarżącą, bez ujęcia tego w poprawny zarzut pominięcia ustawodawczego. Tu mamy jedynie sugestie skarżącej, która dostrzega konstytucyjność braku pewnych regulacji, które były przez nią poświadczane. Jednakże sposób sformułowania uzasadnienia tej skargi pozwala sądzić, że problem skarżącej leży nie tyle w tym art. 29 ust. 1 ustawy o kosztach komorniczych, co bardziej w tej normie międzyczasowej z art. 52 ust. 2 ustawy – tej samej ustawy – która przesądziła o konieczności zastosowania wobec skarżącej tych niekorzystnych dla niej nowych zasad ponoszenia kosztów.

Jeżeli chodzi o uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności tej normy międzyczasowej, problem polega na tym, że skarżąca opiera jakby całe rdzenie swojej argumentacji na wcześniejszym wyroku TK P 6/19 z 1 grudnia 2020 r. Trybunał ocenił już wówczas tę normę temporalną, lecz w innym zakresie normatywnym, a mianowicie w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Wówczas Trybunał orzekł o jego niezgodności z art. 2 i 32. ust. 1 konstytucji, czyli zasadą równości oraz zasadą określoności przepisów prawa, a także z zasadą założenia racjonalności działania ustawodawcy.

Intencją skarżącej w tej skardze, jak się wydaje, miało być dokonanie takiej swoistej ekstrapolacji tych ustaleń Trybunału, ujętych w formule zakresowej tego wcześniejszego wyroku. Jednak, aby wykazać niekonstytucyjność tego przepisu w jej konkretnym przypadku, nie jest wystarczające samo takie proste powołanie się na wcześniejszy wyrok Trybunału bez dokonania przełożenia wszystkich tych ustaleń Trybunału całej tej argumentacji trybunalskiej uzasadniającej zarzuty naruszenia innego zakresu normatywnego tego samego przepisu, kwestionowanego w drodze skargi konstytucyjnej. Napotykamy tutaj problem pewnego takiego też niezrozumienia kwestii związanych z ograniczeniami kontroli konkretnej przed Trybunałem Konstytucyjnym, ponieważ skarżąca uważa, że właściwie poświadczany przez nią efekt orzeczniczy

mógł być uzyskany już we wcześniejszym wyroku Trybunału, o ile tylko sąd pytający zadałby pytanie w szerszym zakresie.

Tymczasem skarżąca jakby nie dostrzega – czy być może bagatelizuje – przesłanki dopuszczalności pytania prawnego: przesłankę przedmiotową, przesłankę funkcjonalną, które ograniczają sąd w kwestii możliwości formułowania zakresu niekonstytucyjności. Jednocześnie z drugiej strony ogranicza też Trybunał w zakresie orzekania. Ponadto skarżąca też nie dostrzega tych różnic pomiędzy pytaniem prawnym a skargą konstytucyjną w kontekście dopuszczalnych wzorców kontroli, ponieważ w sprawie P 6/19 Trybunał orzekał, jak już wspomniałem, o niezgodności z art. 2 i 32 ust. 1 konstytucji i w trybie pytania prawnego taka kombinacja wzorców jest jak najbardziej dopuszczalna. Tymczasem w trybie skargi konstytucyjnej jest to co do zasady niedopuszczalne bez skutecznego połączenia naruszenia tych dwóch wzorców z konstytucyjnym prawem lub wolnością. Skarżąca nie dokonała tego skutecznie, jedynie pozornie. Poza tym zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 pozbawiony był koniecznego uzasadnienia. Skarżąca, w przeciwieństwie do tamtego wyroku Trybunału, w ogóle nie zawarła żadnych zarzutów dotyczących zasady określoności. W konsekwencji właściwie powołała się jedynie na wykazanie niecelowości i zbędności tej regulacji intertemporalnej w świetle założenia racjonalności działania ustawodawcy, co jakby w trybie skargi konstytucyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności jest tutaj niedopuszczalne. Z omówionych względów rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność pytania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Zatem wszystko jasne. Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przypadku tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo.

Działa nam system? Możemy wyświetlić, czy musimy ogłosić? Jest. Głosowało 17 posłów. Za – 17, nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał. W tej sprawie również mamy opinię pozytywną.

Ostatnia sprawa – Kp 2/24. Tutaj bardzo prosiłbym panią mec. Natalię Cabaj o przedstawienie też problemu konstytucyjnego, zaistniałego na kanwie skargi pana prezydenta.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność przedstawić projekt stanowiska Sejmu w sprawie rozpatrywanej pod sygnaturą akt KP 2/24 z wniosku prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie kontroli prewencyjnej, z rekomendacją o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości – z rekomendacją o uznanie, że, po pierwsze ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zgodna z art. 7, w związku z art. 4 ust. 2, w związku z art. 104 ust. 1, w związku z art. 96 ust. 1 konstytucji; po drugie art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o KRS jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 konstytucji, w związku z art. 32; po trzecie art. 3 ustawy o zmianie ustawy o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 3, w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 konstytucji; i wreszcie po czwarte art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o KRS w zakresie dodawanych art. 11l ust. od 8 do 10 oraz 11t jest zgodny z art. 184, w związku z art. 187 oraz w związku z art. 183 ust. 2 konstytucji.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu prezydent podnosi zarzut proceduralny dotyczący wadliwości procesu ustawodawczego z racji niewłaściwej obsady Sejmu, wskazując, że posłom: Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi uniemożliwiono udział w uchwaleniu tej ustawy. Argumentacja wnioskodawcy jest w tym zakresie tożsama z tą przedstawioną we wniosku prezydenta z 4 marca 2004 r., inicjującego postępowanie w sprawie K 7/24, a także jest pod tym względem identyczna z postępowaniami rozpatrywanymi pod sygnaturami: K 3/24, K 5/24, K 13/24, K 18/24, K 19/24, K 20/24, K 21/24, K 22/24 i K 23/24. We wszystkich tych sprawach przedstawione zostały już projekty stanowisk. Były one przedmiotem obrady Komisji, dlatego, jeżeli Wysoka Komisja pozwoli, pokrótce tylko przedstawię w tym zakresie stanowisko, skupiając się na pozostałych zarzutach, które są obszerne.

W tym zakresie rekomendowane jest umorzenie postępowania w całości, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroków. W tym zakresie bowiem prezydent, podobnie jak w poprzednich wnioskach – zbliżonych pod względem argumentacji – podniósł niedopuszczalny zarzut utraty

przez Sejm przedstawicielskiego charakteru, a także powołał inne wzorce kontroli, w których nie wskazano przepisów wyrażających wymogi dotyczące czynności prawodawczych. Czyli wzorce kontroli, które nie są adekwatnymi wzorcami w przypadku kontroli procedury przyjęcia ustawy.

Po drugie, prezydent w swoim wniosku nie zmierzał w istocie do kontroli procedury uchwalenia konkretnej ustawy. Dążył jednak do kontroli przez TK aktów stosowania prawa, w szczególności marszałka Sejmu oraz Sądu Najwyższego. Z tych względów zatem postępowanie podlega umorzeniu w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przechodząc do pozostałych trzech zarzutów, zacząć może od art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o KRS. Istotą tego zarzutu jest kwestia dopuszczalności pozbawienia biernego prawa wyborczego w pierwszych wyborach do KRS, które mają odbyć się po wejściu w życie ustawy zmieniającej ustawę o KRS, wszystkich sędziów, którzy zostali powołani do pełnienia urzędu na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS. Chodzi zatem o przepis przejściowy, który wyłącza wszystkich sędziów powołanych na przez KRS w obecnym składzie, od biernego prawa wyborczego w pierwszych i wyłącznie pierwszych w wyborach do KRS. Ze względu na treść tego zarzutu niezbędne jest przywołanie – skrótowo oczywiście, ale jednak bez niedomówień – tła normatywnego, na podstawie którego doszło w ogóle do sporu, o którym mowa.

Do 2017 r. wyboru sędziów-członków KRS dokonywali sędziowie spośród siebie. Ustawa nowelizująca z 2017 r. powierzyła jednak wybór 15 sędziów-członków KRS innemu organowi – Sejmowi. Ponadto przepisy przejściowe ustawy nowelizującej z 2017 r. przewidywały wygaszenie z mocy prawa kadencji 15 członków ówczesnego składu KRS. Regulacje te ustawy zmieniającej z 2017 r. były szeroko krytykowane i liczne wątpliwości zgłaszane i na etapie prac prawodawczych, i potem, zostały potwierdzone wielokrotnie w orzecznictwie. Tutaj w tym kontekście na wymienianie zasługują między innymi: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r., który został następnie wykonany przez Sąd Najwyższy – Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który w wyroku z 5 grudnia 2019 r. stwierdził, że KRS w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Kolejnym istotnym judykatem jest uchwała 3 połączonych izb SN – Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23 stycznia 2022 r., w której stwierdzono, że powołanie danej osoby, urząd sędziego na wniosek KRS, ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy nowelizującej z 2017 r., może przesądzać okoliczności uchylenia orzeczenia wydanego w składzie orzekającym, uwzględniającym tę osobę z powodu nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 Kodeksu postępowania karnego albo stwierdzenia nieważności postępowania z powodu sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 Kodeksu postępowania cywilnego. W uchwale tej w obszernym w obszernym uzasadnieniu SN wskazał, że ani ta uchwała, ani żadne inne orzeczenie, które SN mógłby ewentualnie wydać w przyszłości, nie jest w stanie zniwelować wszystkich zagrożeń, do jakich doszło w funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości na poziomie ustrojowym. W istocie wyłącznie może to uczynić ustawodawca, przywracając zgodność z konstytucją RP i prawem unijnym i regulacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Już teraz zasygnalizować należy, że w uchwale Sądu Najwyższego SN odniósł się także do statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. SN wskazał, że ze względu na wykreowaną przez ustawę o Sądzie Najwyższym z 2017 r. strukturę tego sądu, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych została obsadzona wyłącznie przez sędziów powołanych w nowych konkursach.

Fakt, że Izba ta została w ten sposób obsadzona w całości sprawia, że obecnie nie ma możliwości przeniesienia tej Izby innego sędziego. To powoduje zaś, że korzystając z prewencyjnego wniosku o wyłączenie sędziego z tej Izby nie daje to gwarancji obiektywnej oceny sprawy, gdyż w rozpoznaniu wniosku uczestniczą sędziowie powołani w tak samo wadliwym postępowaniu, których ewentualny zarzut braku niezawisłości i bezstronności dotyczy w takim samym stopniu, co sędziego objętego wnioskiem. Status KRS w tym składzie ukształtowanym na mocy art. 9a ustawy o KRS był również przedmiotem wyroku TSUE z 2 marca, w którym NSA powierzono dokonanie oceny, czy system powoływania sędziów z udziałem KRS w składzie wybranym na podstawie art. 9a w brzmieniu ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2017 r. narusza przepisy traktatowe w zakresie wynikającym z orzeczenia TSUE. Wykonując to orzeczenie, NSA stwierdził, że KRS, ze względu na sposób wyboru większości członków, nie daje wystarczających gwarancji niezależności procedury powoływania sędziów od wpływu organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej. Kwestia niezależności KRS była również

przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Te sprawy to: Reczkowicz przeciwko Polsce, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.

Natomiast ta, która jest szczególnie istotna i którą chciałabym przedstawić może nieco dokładniej, jest pilotażowy wyrok ETPCz z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Trybunał orzekł nim, że podstawowym problemem jest wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem KRS ukształtowanej ustawą nowelizującą z 2017 r., która z natury rzeczy i w sposób ciągły wpływa na niezawisłość powoływanych w ten sposób sędziów. Trybunał wskazał zresztą także, że żaden z sędziów powołanych między innymi do Izby kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. ETPCz w wyroku pilotażowym zawarł pewne wskazówki, w jaki sposób Rzeczpospolita Polska powinna dążyć do przywrócenia stanu zgodności prawa polskiego z jej międzynarodowymi zobowiązaniami.

Po pierwsze, przywrócenie niezależności KRS poprzez przyjęcie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów.

Po drugie, uregulowanie statusu wszystkich sędziów powołanych wadliwie w procedurze z udziałem KRS w składzie ukształtowanym ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów.

Oraz po trzecie, zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS, w których proponuje się kandydatów do powoływania urzędu sędziowskiego przez prezydenta RP, w tym również kandydatów do SN. Tutaj też zasygnalizować należy, że zgodnie z art. 9, nakładającym na Rzeczpospolitą Polskę obowiązek respektowania prawa Międzynarodowego i w związku z art. 46 ust. 1 konwencji ochronie praw człowieka, który wyraża krytyczne zobowiązanie międzynarodowe, zauważyć należy, że wykonanie tego wyroku pilotażowego w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce jest obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej.

Kończąc już zatem wstęp dotyczący tego i kolejnych zarzutów, powracając do zarzutu dotyczącego pozbawienia biernego prawa wyborczego sędziów powołanych na wniosek KRS w budzącym wątpliwości w składzie, zauważyć należy po pierwsze, że kwestia ta była wątpliwa – budziła wątpliwości – była przedmiotem licznych dyskusji i licznych wątpliwości już na etapie rządowych prac legislacyjnych. Wskazują na to opinie zgłaszane przez uczestników. Po przyjęciu ustawy przez Sejm w uchwale z 9 maja 2024 r. Senat wprowadził do tekstu uchwały poprawkę uchylającą w całości ten artykuł, o którym mowa, argumentując to właśnie zastrzeżeniami co do konstytucyjności tej regulacji.

Poprawka Sejmu była następnie przedmiotem debaty sejmowej, a wśród zleconych opinii ekspertów znalazły się zarówno te uznające zgodność art. 2 ust. 2 z konstytucją, ale były również opinie wskazujące na zasadność skreślenia art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o KRS ze względu na uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Zauważyć należy, że prezydent RP zakwestionował zgodność art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o KRS z art. 187 ust. 1 konstytucji, wskazując, że wskazane, jako wzorce kontroli, przepisy nie pozwalają na dokonanie zróżnicowania w ramach kategorii podmiotów podobnych, jakimi są sędziowie, jakichkolwiek różnic. Innymi słowy, jak wskazał wnioskodawca, konstytucja przyznaje każdemu sędziów w stanie czynnym bierne prawo wyborcze, a pozbawienie części sędziów tego prawa prowadzi do naruszenia gwarancji równości.

Przechodząc do analizy zgodności zakwestionowanego przepisu ze wzorcami kontroli, zauważyć należy, że kwestia tzw. trójelementowego testu równości była już przedmiotem wielu orzeczeń. Tak tytułem tylko może przypomnienia, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, tzw. cechę relewantną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie, konieczne stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawo lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego, niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone do zasady odstępstwa można uznać za dopuszczalne.

Mając na względzie standard konstytucyjny oraz brak jakichkolwiek innych norm w systemie prawa, które pozwalałyby na uznanie ich za podstawę różnicowania sytuacji prawnej sędziów,

uznać należy, że w zakresie tego zarzutu, w zakresie biernego prawa wyborczego do KRS cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie, jest przysługujący danej osobie status sędziego.

Nie ulega także wątpliwości, że pozbawienie części sędziów biernego prawa wyborczego oznacza różne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej. Badanie zgodności ze standardem konstytucyjnym art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o KRS wymaga zatem analizy tego przepisu pod kątem spełnienia wymogów relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami i zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Szczególne znaczenie w tej sprawie przypisać należy kryterium relewantności, a zatem badaniu, czy wprowadzono różnicowanie sytuacji prawnej pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz czy kwestionowane regulacje służą realizacji tego celu i treści. Aby dokonać oceny spełnienia kryterium relewantności należałoby ustalić cel danej regulacji.

Przechodząc zatem do uzasadnienia ustawy zmieniającej ustawę o KRS, która powinna była rzucić światło na tę materię, jeżeli Wysoka Komisja pozwoli, zacytuję drobny fragment. To jest fragment uzasadnienia, czyli on chodzi od prawodawcy: „KRS nie spełnia wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, co sprawia, że sędzia, że sędzia powołany z udziałem KRS w nowym składzie nie może być uznany za niezależnego i bezstronnego, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów”. Tutaj zauważyć należy jednak, że uzasadnienie to nasuwa bardzo istotne zastrzeżenie. Gdyby bowiem Fakt powołał na wniosek KRS, budzący wątpliwości w składzie, rzeczywiście miał decydować o niemożności uznania do niego sędziego za spełniającego wymogi niezależności i bezstronności, to powinien on utracić nie bierne prawo wyborcze w pierwszych wyborach do KRS, ale bierne i czynne prawo wyborcze we wszystkich wyborach do KRS.

Przede wszystkim zaś taki sędzia, jako osoba nie gwarantująca jednostce realizacji Konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia tej sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, powinna być wyłączona z orzekania w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem ustawa zmieniająca ustawę o KRS w żadnym stopniu, choćby nawet pośrednio, nie kwestionowała, ani w inny sposób nie normowała statusu sędziów powołanych na wniosek KRS w budzącym wątpliwości składzie. Nie zawiera ona także żadnych regulacji, które można interpretować jako podstawę podważania bezstronności i niezawisłości takich sędziów. Uzasadnienie jest zatem pod tym względem niespójne z ustawą. Skoro zaś cel przywołany uzasadnieniu nie znajduje odzwierciedlenia w tekście aktu normatywnego, nie może on być uznane za istotny przy ocenie spełnienia wymogu relewantności charakteru zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek. Jednakże nawet ewentualne przyjęcie takiej koncepcji częściowej utraty niezależności i bezstronności, ujawniające się jedynie w kontekście pierwszego składu KRS po wejściu w życie ustawy, nie rozwiązywałoby problemu relewantności różnicowania sytuacji prawnej podczas wyboru do KRS przyjęcie takiej interpretacji intencji prawodawcy wymagałoby uzasadnienia, z czego, w ocenie prawodawcy, wynika szczególnie charakter lub inna specyfika pierwszego składu KRS po wejściu w życie ustawy zmieniającej ustawę o KRS i wyjaśnienia, dlaczego sytuacyjnie konieczne jest pozbawienie biernego i tylko biernego prawa wyborczego sędziów powołanych na wniosek KRS w budzącym wątpliwości w składzie.

Ponadto nawet gdyby uznać, że udział sędziów powołanych na wniosek KRS w budzącym wątpliwości składzie, faktycznie pozbawiłby pierwszy i tylko pierwszy skład KRS, wybrany na mocy ustawy zmieniającej ustawę o KRS, przedmiotu legalności, to zakwestionowany w tej sprawie przepis w jego obecnym brzmieniu nie jest racjonalnym środkiem do osiągnięcia założonego celu. Art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o KRS nie wyklucza bowiem wybrania przez tych sędziów i własnych reprezentantów, także na przykład w osobie sędziów, którzy zasiadali w KRS w kadencjach rozpoczętych w 2018 i 2022 r., co byłoby możliwe, o ile tylko ci sędziowie zostali powołani na mocy przepisów wcześniejszych, a nawet art. 2 ust. 2 nie wyklucza wyboru do pierwszego składu KRS samych sędziów powołanych na wniosek KRS w składzie ustanowionym na podstawie art. 9a ustawy o KRS, o ile zostaliby oni wybrani w wyborach uzupełniających, które nie są objęte art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o KRS. Innymi słowy, jeżeli sędziowie powołani na wniosek KRS w składzie budzącym wątpliwości konstytucyjne mieliby zostać pozbawieni bezpośredniej reprezentacji w pierwszym składzie KRS po zmianie zasad wyboru członków-sędziów, to zakwestionowany przepis nie gwarantuje osiągnięcia tego celu. Tym bardziej, że mieszany charakter KRS, w tym w szczególności uwzględnienie w składzie KRS pierwszego prezesa SN i prezesa NSA oznacza, że w skład KRS mogą wchodzić osoby

będące sędziami powołanymi na wniosek KRS, ukształtowany na podstawie art. 9a ustawy, niezależnie od regulacji pozbawiających tych sędziów biernego prawa wyborczego.

Kwestią, na którą też należałoby zwrócić uwagę, jest uzasadnienie art. 2 ust. 2., które co prawda nie pochodzi prawodawcy, ale było zgłaszane w toku prac nad ustawą wielokrotnie, w którym, zgodnie z tym uzasadnieniem, jednorazowe pozbawienie biernego prawa wyborczego sędziów powołanych na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy o KRS jest konieczne ze względu na to, że KRS w pierwszym składzie ustalonym po wejściu w życie ustawy zakwestionowanej w tym postępowaniu będzie organem odgrywającym istotną rolę w przyszłej procedurze weryfikacji prawidłowości powołań sędziowskich dokonanych przez KRS, ukształtowaną na podstawie art. 9a ustawy o KRS. Uzasadnienie to oczywiście unika podstawowego problemu poprzedniego uzasadnienia, ale w tym zauważyć należy, że istotne wątpliwości co do spełnienia kryterium relewantności, a także proporcjonalności w ramach tekstu równości budzi dopuszczalność realnego ograniczenia konstytucyjnego uprawnienia sędziów; ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS w celu dostosowania przyszłego składu KRS do rozwiązań legislacyjnych, których kształt nie jest jeszcze nawet w takim najbardziej ogólnym zarysie znany. Na marginesie tych rozważań zauważyć należy tylko, że gdyby obecnie w systemie prawa istniał akt normatywny, jakaś ustawa specjalna w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadano w orzecznictwie Trybunału...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani mecenas może się skoncentrować, bo tutaj to stanowisko też mamy, więc na pytaniach bardziej, jeżeli będą wątpliwości.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Dobrze.

Z opisanych powodów art. 2 ust. 2 zmieniający ustawę o KRS jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 konstytucji, w związku z art. 32 konstytucji.

Istotą kolejnego zarzutu jest dopuszczalność przerwania obecnie trwającej kadencji sędziów-członków KRS, czyli przepis skracający kadencję. W ocenie wnioskodawcy, czyli prezydenta RP, ciągłość kadencji konstytucyjnych organów władzy publicznej jest ustrojową zasadą, a skutek w postaci natychmiastowego wygaśnięcia kadencji poszczególnych członków danego organu powinien mieć charakter absolutnie wyjątkowy. Zasygnalizowania wymaga tylko, że TK zajmował się kwestią ochrony kadencyjności w swoich wyrokach. Uznawał za niedopuszczalne rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów bez istnienia szczególnych okoliczności uzasadniających takie rozwiązanie. Trybunał stwierdził także, że instytucjonalny charakter zasady kadencyjności oznacza, że zostają ustanowione pewne, znane z góry, granice czasowe urzędowania danego organu. Granice te wyznaczają pewne maksimum, które w określonych okolicznościach może być skracane. Ochrona kadencyjności organu kadencyjnego w każdym jego aspekcie jest zatem wartością konstytucyjną, ale nie ma ona charakteru absolutnego. Odstąpienie od niej może być dopuszczalne w przypadku istnienia konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności. Takie okoliczności w tej sprawie występują. Utrzymanie działalności KRS w obecnym składzie oznacza bowiem, że kolejni sędziowie zostaną powołani w procedurze, która będzie podstawą do kwestionowania ich bezstronności i niezawisłości. Celem ustawy nie da się zatem osiągnąć w inny, nieingerujący w konstytucyjnie chronione wartości, sposób, niż poprzez skrócenie kadencji sędziów-członków KRS i powołanie organu, którego działanie nie będzie kwestionowane jako naruszające konstytucję i wiążące Polskę prawo międzynarodowe.

W niniejszej sprawie istnieje zatem szczególnie istotne konstytucyjne uzasadnienie przerwania kadencji KRS, a zatem art. 3 ustawy zmieniającej ustawę o KRS jest zgodny z art. 2 i 187 ust. 3, w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 konstytucji.

Ostatni zarzut prezydenta dotyczy zgodności z konstytucją art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej ustawę o KRS w zakresie dodawanych przepisów, a zatem regulacji powierzających NSA rozpatrywanie skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odmowy przyjęcia zgłoszenia kandydatów na członka KRS oraz rozpatrzenie protestów przeciwko ważności wyboru członków KRS. W ocenie prezydenta RP art. 184 konstytucji ogranicza zakres kognicji NSA do spraw związanych z kontrolą działalności administracji publicznych. Katalog spraw, które podlegają właściwości rzeczowej NSA, nie ma zatem w opinii wnioskodawcy charakteru zamkniętego. Prezydent RP wskazał również, że postępowanie przed sądami administracyjnymi jest dostosowane do wydawania orzeczeń o charakterze kasacyjnym, nie reformatoryjnym.

NSA, co do zasady, zatem orzeka jedynie o legalności zaskarżonych rozstrzygnięć. W razie uchylenia zakwestionowanego aktu sprawa przekazywana jest do ponownego rozpoznania przez właściwy organ administracji.

Na wstępie zauważyć należy, że cała argumentacja prezydenta zbudowana jest na założeniu, że sprawy, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, nie są sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje art. 184 konstytucji, ponieważ PKW nie jest organem, który można uznać za element administracji publicznej. Ale pojęcie działalności administracji publicznej jest pojęciem konstytucyjnym i jako takie na gruncie konstytucyjnym powinno być rozumiane w sposób autonomiczny, bez jakiegokolwiek zagrożenia czy ograniczenia przez ustawodawstwo. Fakt, że PKW nie mieści się w definicji organu administracji publicznej w rozumieniu k.p.a., nie przesądza zatem o dopuszczalności uznania jego działalności za działalność administracji publicznej w rozumieniu konstytucji. Tym bardziej, że pojęcie organu administracji publicznej jest na gruncie konstytucyjnym rozumiane szeroko. Za organ administracji publicznej w rozumieniu art. 89 konstytucji uznawany jest każdy podmiot, niezależnie od tego, czy formalnie należy do struktury administracji, w którego kompetencjach leży wydawanie rozstrzygnięć władczych kształtujących sytuację prawną, prawa i obowiązki konkretnych osób.

Biorąc zatem pod uwagę charakter uchwał PKW, zauważyć należy, że mają one cechę rozstrzygnięcia wydawanego w ramach stosunku administracyjnoprawnego. PKW niewątpliwie jest organem państwowym, a uchwały wydane na podstawie zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów należą do aktów wydawanych w sferze działań władczych –imperium. Niezależnie od powyższego, nawet przyjęcie węższej definicji organu na potrzeby niniejszego postępowania nie zmienia konkluzji, że sprawy, o których w tej sprawie mowa, znajdują się niejako na styku sfer stosunków prawnych przynależnych do właściwości rzeczowej sądów administracyjnych i innych sądów. To znaczy one nie należą w sposób oczywisty, jednoznaczny do właściwości, do kognicji żadnego typu sądów.

Przed przystąpieniem do dalszej analizy trzeba też zauważyć, że wniosek prezydenta w tym zakresie nie jest do końca konsekwentny. Nie jest do końca jasne, czy intencją prezydenta było wskazanie, że sprawy, tak jak te, o których mowa w zapisanych przepisach, należą do kognicji SN i powinny należeć do kognicji SN, czy też że należą one do właściwości rzeczowej sądów powszechnych. Przynależność tej materii do obu tych zakresów jednocześnie jest zaś niemożliwa.

Odnosząc się do kwestii rozdziału właściwości pomiędzy sądy administracyjne a sądy powszechne – już tak w dużym skrócie – chciałabym zauważyć tylko, że TK także w doktrynie wielokrotnie wskazywał, że podział w materii nie jest jednoznaczny, nie jest z góry ustalony; w wielu przypadkach nie jest nawet możliwy. TK wskazał, że dopuszczalne jest nawet, chociaż wyjątkowo, aby ustawodawca niektóre sprawy administracyjne przekazywał do rozpoznawania sądom powszechnym i odwrotnie. Wbrew stanowisku prezydenta RP nie można zatem przyjąć art. 187, regulując właściwość rzeczową sądów powszechnych, wyraża normę, zakazującą powierzenia sądom administracyjnym spraw, które nie mieszczą się w ściśle wykładanym pojęciu kontroli działalności administracyjnej. Do prawodawcy zależy zatem decyzja o ustaleniu kognicji sądu. Decyzja ta powinna być podejmowana po wszechstronnej analizie wad i zalet konkretnych rozwiązań z uwzględnieniem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W niniejszej sprawie za zasadnością przekazania tych spraw do rozpoznawania NSA, a nie SN przemawia okoliczność już sygnalizowana we wcześniejszej części mojego wystąpienia i także rozbudowana w stanowisku. Gdyby sprawy te trafiły do SN, trafiłoby to do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a zatem Izby, co do której zgłaszane są liczne wątpliwości.

Z opisanych względów uznać należy, że art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej ustawę o KRS w zakresie dodawanych art. 111 ust. 8 do 10 oraz art. 11t jest zgodny z art. 184 w związku z art. 187 oraz w związku z art. 183 ust. 2 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Pani poseł Dolniak się zgłaszała, czy... Nie.

Posel Barbara Dolniak (KO):

Teraz to już chyba jest nieaktualne, bo pani przedstawiająca opinię skończyła, ale w zasadzie mam prośbę, żeby pan przewodniczący pozwolił. Bo mamy cztery... Dobrze liczę? cztery punkty.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

W zasadzie pięć.

Posel Barbara Dolniak (KO):

W zasadzie pięć.

No właśnie. Żeby pani powiedziała w dwóch zdaniach o każdym – pierwszy, drugi, trzeci, czwarty, piąty. Może pana przewodniczącego o to poprosić, nie panią.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze, oczywiście.

Posel Barbara Dolniak (KO):

W tej ilości wiadomości mogło nam to po prostu umknąć, bo ta ilość wiadomości była ogromna. Stąd też myślę, że jak będzie taka króciutka synteza, to łatwiej nam będzie podjąć decyzję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, pani mecenas, ale naprawdę krótko.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Po pierwsze, rekomendacja o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie – i tylko w tym, o ile trybunał nie umorzy – to alternatywna rekomendacja, że po pierwsze ustawa w całości jest zgodna z konstytucją.

Po drugie, art. 2 ust. 2, czyli kwestia pozbawienia biernego prawa wyborczego w pierwszych wyborach do KRS sędziów powołanych przez KRS w składzie ustalonym na podstawie art. 9a z rekomendacją jest niezgodna z konstytucją.

Punkt trzeci – art. 3 ustawy, czyli skrócenie kadencji KRS z rekomendacją, że jest zgodny z konstytucją.

Oraz punkt czwarty – przepisy powierzające właściwość rzeczową w przedmiocie uchwał PKW NSA z rekomendacją: zgodność z konstytucją.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję.

Tak że pani mecenas przypomniała istotę tego stanowiska, które było przedstawione. Więc tak...

Proszę bardzo, pan poseł Szarama.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Była propozycja, żeby głosować te punkty osobno. To ona jest przyjęta?

Posel Katarzyna Osos (KO):

To ja bym chciała zgłosić.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Bo my już na ten temat na komisji rozmawialiśmy.

Doszliśmy do wniosku, że tak być nie powinno, dlatego że jest jedno wpisane stanowisko i ono jest stanowiskiem spójnym. Tak że my chyba mamy tutaj mamy jasność. Ja uważam, że trzeba zgodzić się z argumentami przedstawionymi przez prezydenta.

Natomiast jedno takie pytanie do pani. Czy pani zdaniem uchwały PKW są decyzjami administracyjnymi?

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Nie ulega wątpliwości, że nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a., ale to nie wyklucza uznania ich za sprawy przynależące do działalności administracji publicznej w rozumieniu specyficznym.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Dlatego że ja czytałem – pani tutaj dała obszerne uzasadnienie do tego swojego stanowiska, że ten przepis jest zgodny ze wzorcami konstytucyjnymi i tutaj faktycznie nie podzielam pani zdania, ale tak się czasami zdarza.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

To znaczy decyzją administracyjną w takim znaczeniu kodeksu oczywiście nie jest.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Dolniak.

Posel Barbara Dolniak (KO):

Wbrew temu, co powiedział pan poseł, mamy prawo głosowania nad każdym punktem oddzielnie i w takim kierunku szła Komisja, tylko na końcu musimy podjąć uchwałę odnoszącą się jak gdyby do całości. Natomiast to nas nie pozbawia, zgodnie z opinią, głosowania co do każdego punktu oddzielnie, byle na końcu podjąć uchwałę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak.

Pani Przewodnicząca.

Posel Katarzyna Osos (KO):

Tak, ja bym chciała złożyć taki wniosek właśnie o zmianę sposobu głosowania, czyli żeby się odnieść do każdego punktu oddzielnie.

My przygotowujemy opinie dla marszałka, tak że dobrze, żeby marszałek też miał świadomość, jak Komisja odnosi się do poszczególnych punktów i oczywiście na koniec całość uchwały, ale to żeby marszałek miał całe stanowisko, żeby marszałek miał całościowy obraz.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak, bo tak też brzmiała opinia BEOS.

Jest możliwość oddzielnego przegłosowania każdej z propozycji wynikającej z projektu stanowiska. Ale trzeba też po prostu przegłosować całość stanowiska później po tym częściowym głosowaniu poszczególnych punktów. Wobec tego, jeżeli taki wniosek jest, to rozumiem, że jest przeciw w stosunku do tego wniosku.

Wniosek jest o to, żeby przed głosowaniem całości stanowiska przegłosować poszczególne punkty. Nie widzę sprzeciwu.

Więc głosujemy punkt pierwszy, czyli ten dotyczący umorzenia postępowania w całości, bo on idzie najdalej. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tej konkluzji? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 15 posłów. Za – 12, przeciw – 3, nikt się nie wstrzymał. Zatem tutaj, co do tego punktu, jest pozytywna opinia.

Teraz punkt pierwszy – ustawa z dnia 20 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o KRS jest zgodna z art. 7, w związku z art. 4 ust. 2, w związku z art. 104 ust. 1, w związku z art. 96 ust. 1 konstytucji. Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego punktu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję, proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 16 posłów. Za – 12, przeciw – 4, nikt się nie wstrzymał. A zatem też co do punktu pierwszego jest pozytywna opinia.

Przechodzimy do punktu drugiego – art. 2 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 ust. 4 konstytucji, w związku z art. 32, z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 konstytucji. Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem?

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Pani mecenas, pytanie.

Głos z sali:

Jaka była opinia?

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Rekomendacja na niezgodność ten punkt drugi to jest art. 2...

Posel Barbara Dolniak (KO):

W jednym zdaniu.

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Opinia – niezgodność z konstytucją.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak jest.

Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem punktu drugiego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 17 posłów. Za – 6, przeciw – 10, wstrzymało się – 1. Zatem w przypadku tego punktu jest negatywna opinia.

Przechodzimy do punktu trzeciego – art. 3 ustawy wymieniony w punkcie pierwszym jest zgodny z art. 187 ust. 3, w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 konstytucji. Głosujemy. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem punktu trzeciego? Kto jest.

Posel Barbara Dolniak (KO):

Jaka opinia była?

Ekspert do spraw legislacji w BEOS Natalia Cabaj:

Zgodność z konstytucją.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Zgodność – nadal trzeci.

Tak że kto jest za pozytywnym? Kto przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 16 posłów. Za – 13, przeciw – 3, nikt się nie wstrzymał. Zatem pozytywna opinia w przypadku tego punktu.

Teraz ostatni punkt czwarty – art. 1 pkt 3 ustawy w wymienionym punkcie pierwszym w zakresie dodawanych artykułów: art. 111 ust. od 8 do 10 oraz art. 11t jest zgodny art. 184, w związku z art. 177 oraz w związku z art. 183 ust. 2 konstytucji. Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem punktu czwartego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 17 posłów. Za – 12, przeciw – 5, nikt się nie wstrzymał. Też czwarty punkt Komisja opiniuje pozytywnie.

Ale teraz głosujemy całość projektu stanowiska. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem zaproponowanego stanowiska? Mamy już przygotowane głosowanie, bo jeszcze nie widzę? Nad całością projektu stanowiska teraz głosujemy. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Proszę o wyświetlenie wyników. Aha, to już jest to. Głosowało 16 posłów. Za – 12, przeciw – 4, nikt się nie wstrzymał. Zatem jest pozytywna opinia co do całości projektu stanowiska.

Bardzo serdecznie dziękuję naszym ekspertom, dziękuję państwu posłom, zamykam posiedzenie Komisji.