

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 37)

z dnia 8 lipca 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 37)

8 lipca 2025 r.

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

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: Kp 3/25, SK 33/23, SK 109/2, SK 84/23, SK 110/23, K 24/24, Kp 2/25.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marzena Laskowska** dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny

Skutków Regulacji, **Michał Ziółkowski**, **Kamila Groszkowska**, **Piotr Radzewicz** – eksperci w BEOS.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejszą Komisję. Witam ekspertów z Biura Ekspertyz, na czele z panią dyrektorem Marzeną Laskowską. Szanowni państwo, mamy kilka spraw, więc myślę, że niezwłocznie musimy przystąpić do procedowania. Ten dzisiejszy poranny termin, jak państwo wiecie, wynika z określonych terminów w Trybunale, a że nie mieliśmy wcześniej opinii, to musimy dzisiaj od rana w takim ekstraordynaryjnym trybie rozpocząć procedowanie. Zaczynamy zatem od sprawy Kp 3/25. Tutaj poproszę pana mecenas Michała Ziółkowskiego o zwięzłe przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert w Biurze Ekspertyz i Ocen Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, jest to sprawa, która została zainicjowana wnioskiem prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie kontroli prewencyjnej i dotyczy ustawy z dnia 6 marca 2025 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny. Dalej będę używał określenia: ustawa zmieniająca. Projekt proponuje przedłużenie wyjaśnienia, tak jak w wersji pisemnej Wysoka Komisja otrzymała. Petitum projektu odzwierciedla zakres przedmiotu kontroli, wzorców kontroli, sformułowany przez prezydenta. Ustawa zmieniająca modyfikuje brzmienie kilku przepisów Kodeksu karnego, mianowicie art. 53.2a pkt 6, zgodnie z którym okoliczności obciążające stanowią w szczególności popełnienie przestępstwa motywowanego nienawiścią z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej, bez wyznaniowości, niepełnosprawności, wieku, płci lub orientacji seksualnej. Ponadto ustawa zmieniająca modyfikuje przesłanki przestępstwa przemocy lub groźby bezprawnej, przestępstwa publicznego, nawoływania do nienawiści, publicznego znieważenia grupy ludności lub poszczególnych osób. Zmiana ta polega na dodaniu nowych tzw. przesłanek dyskryminacyjnych: niepełnosprawności, wieku, płci, orientacji seksualnej oraz usunięcia zaimka „jej” w art. 119 §1 ustawy Kodeks karny. Do tego wątku jeszcze wrócę.

Wysoka Komisjo, w projekcie stanowiska zaprezentowano szczegółowo omówienie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zarówno art. 54, a zatem wolności słowa, ograniczeń konstytucyjnych dopuszczalnych wolności słowa, jak i zasady tzw. testu określoności prawa, w tym testu określoności normy prawno-karnej. Nie ma zatem potrzeby zajmowania Wysokiej Komisji na tym etapie tymi szczegółami. Proszę tylko pozwolić, że przypomnę, że zgodnie z orzecznictwem istotne jest, aby przepis był napisany jasno, językowo logicznie. Pozwala on na jednoznaczne rozpoznanie obowiązków, uprawnień adresata normy. Nie powinien pozostawiać nadmiernej swobody interpretacyjnej i nieprzewidzianych konsekwencji prawnych.

Ewentualne wątpliwości co do przepisu, co do treści normy wypływającej z przepisu, powinny nadawać się do usunięcia przez zastosowanie reguł wykładni. W tym kontekście w projekcie zaproponowano zgodność przepisów ustawy zmieniającej z art. 2 i 42 ust. 1 konstytucji. Przemawiają za tym przede wszystkim następujące argumenty: po pierwsze, przepisy napisane jasno, językowo i logicznie poprawnie, są zrozumiałe dla adresata normy. Terminologia z kolei użyta w tych przepisach jest klarowna i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. W projekcie stanowiska szczegółowo omówiono, że pojęcia, którymi ustawodawca posłużył się w ustawie zmieniającej, występują już w systemie prawnym, zarówno w aktach normatywnych, jak i mają swoje rozbudowane rozumienie zawarte w orzecznictwie, utrwalone w orzecznictwie zarówno Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym pozwalają na jednoznaczne rozpoznanie obowiązków adresata normy, na odróżnienie zachowań zabronionych od dozwolonych. Adresat może bez trudności ustalić, że zabronione jest stosowanie przemocy, nawoływanie do nienawiści czy znieważenie motywowane określonymi cechami ofiary zgodnie z postrzeganiem samego sprawcy.

Tu jeszcze jedno istotne zastrzeżenie wobec obaw wnioskodawcy. Sprawca, który błędnie oceni wiek, płeć czy orientację ofiary, ale atakuje ją właśnie z tego powodu, przez to, że postrzega tę osobę w taki sposób, realizuje znamiona przestępstwa z nienawiści, bo błąd co do faktycznych cech ofiary nie eliminuje społecznej szkodliwości czynu ani nie wpływa na możliwość przewidzenia przez sprawcę konsekwencji prawnych. Tak się dzieje również w odniesieniu do aktualnie obowiązującego zakresu normowania i zastosowania przestępstw nienawiści.

Jeżeli chodzi natomiast o kontrolę art. 119 §1 Kodeksu karnego z art. 54 konstytucji, to zdaniem Biura doszło tutaj do nieadekwatnego doboru wzorca i przedmiotu kontroli. Zgodnie z przepisem art. 119 kk, czynności sprawcze polegają na stosowaniu przez sprawcę przemocy lub groźby werbalnej, przy czym w doktrynie i orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że chodzi tutaj o przemoc fizyczną i to w dodatku przemoc bezpośrednią, na przykład oddziaływanie fizyczne wprost na ciało pokrzywdzonego, bicie po ciele. Tym samym nie sposób uznać, że stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej stanowiło realizację wolności słowa z art. 54 – czynności sprawcze, które są przewidziane w art. 119. Nie mieszczą się bowiem w żadnym z trzech składowych elementów konstytucyjnych i wolności słowa. Nie stanowią ani wyrażania poglądów, ani pozyskiwania informacji, ani rozpowszechniania informacji. Przemoc fizyczna jest zachowaniem wykraczającym daleko poza sferę komunikacji werbalnej. Stąd w projekcie stanowiska zaproponowano nieadekwatność przedmiotu i wzorca kontroli.

Natomiast w pozostałym zakresie dotyczącym ustawy nowelizującej można podnieść jeszcze jeden argument wobec zarzutów wnioskodawcy, bowiem skoro ustawodawca mógł w przeszłości dokonać wyboru określonych przesłanek dyskryminacyjnych i dokonać kanalizacji, na przykład wprowadzić takie przesłanki jak przynależność narodowa, etniczna, rasowa, wyznaniowa, bezwyznaniowość polityczna, to równie uzasadnione jest w ramach swobody ustawodawcy dokonanie wyboru innych przesłanek, w postaci na przykład wieku, płci, niepełnosprawności czy orientacji seksualnej, zwłaszcza że te przesłanki są zdefiniowane w aktach normatywnych, tak jak w przypadku na przykład płci lub wieku, czy też w orzecznictwie sądowym. Należy zauważyć, że nie jest to wprowadzenie całkowicie nowego narzędzia prawa karnego, ale rozszerzenie już istniejącego modelu ochrony przed przestępstwami motywowanymi nienawiścią.

Odnosząc się do ostatniego elementu wniosku i zarzutów prezydenta, to znaczy, do usunięcia zaimka „jej” z treści przywołanych przepisów Kodeksu karnego, należy zauważyć, że miało to w założeniu autorów projektu rozszerzyć odpowiedzialność karną na sytuację, w której zachowanie sprawcy wiąże się z określoną cechą grupy mniejszościowej, nawet jeżeli osoba pokrzywdzona faktycznie tej cechy nie posiada.

I tutaj w projekcie stanowiska przeprowadzono test proporcjonalności, który wypada negatywnie. Stąd w projekcie zaproponowano przedłużenie wyjaśnienia w zakresie niezgodności z konstytucją przepisów ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nadają nowe brzmienie przepisom Kodeksu karnego i usuwają zaimek „jej”, bowiem o ile szeroka kryminalizacja może spełnić kryterium przydatności, może przyczynić się do pełniejszej ochrony dóbr prawnych, wskazanych w projekcie i następnie przyjętych przez ustawodawcę, to jednak nie sposób uznać, że wypełnia dwa pozostałe elementy testu proporcjonalności, to znaczy zasady najłagodniejszego środka i zasady proporcjonalności sensu stricto. Ustawodawca mógł w tym zakresie przyjąć rozwiązania alternatywne, obejmujące mniej inwazyjne sposoby ochrony

osób występujących w obronie grup mniejszościowych. Jak wskazano wcześniej, cel ten mógł zostać zrealizowany na przykład poprzez tworzenie – w projekcie to zagadnienie jest szczegółowo omawiane – analogicznych konstrukcji do istniejących już, obowiązujących przepisów Kodeksu karnego. Należy poza tym zwrócić uwagę, że zasada proporcjonalności sensu stricto przemawia przeciwko takim regulacjom, w których korzyści wynikające z hipotetycznej ochrony osób bardzo luźno powiązanych z grupami chronionymi, nie przeważają nad stratami w postaci niezwykle nadmiernej kryminalizacji wypowiedzi określonego typu.

Wysoka Komisjo, o ile wypowiedzi znieważające kogokolwiek nie zasługują na aprobatę z perspektywy wolności konstytucyjnych, o tyle zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 54. Natomiast usunięcie zaimka „jej” doprowadzi do penalizacji zachowań wobec kogokolwiek ze względu na czyjkolwiek cechę relevantną, co będzie prowadziło do nadmiernej kryminalizacji. Z tego powodu w projekcie stanowiska zaproponowano przedstawienie stanowiska na rzecz niezgodności tej części ustawy zmieniającej z art. 54. W razie pytań Wysokiej Komisji pozostaję do dyspozycji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Dopytać? Nie ma głosów w dyskusji. Możemy w takim razie głosować. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w sprawie proponowanego stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 11 posłów. 9 za, 2 przeciw, nikt się nie wstrzymał. W tej sytuacji mamy pozytywną opinię w przedmiocie tego projektu stanowiska.

Przechodzimy do kolejnego: SK 33/23. I tutaj pani mecenas Kamila Groszkowska. Również proszę o syntetyczne przedstawienie.

Ekspert w BEOS Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga o sygnaturze SK 33/23 dotyczy możliwości przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie zobowiązanej do alimentacji w dalszej kolejności, podczas gdy krewni spokrewnieni z osobą wymagającą opieki w pierwszym stopniu nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przedmiotem kontroli jest art. 17 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. Zgodnie z tymi zakwestionowanymi przepisami, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom zobowiązanym do alimentacji na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jeżeli nie podejmą lub zrezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, o ile nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są one małoletnie lub legitymują się same orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W przedmiotowej sprawie skarżący wystąpił z wnioskiem o ustalenie prawa do tego świadczenia z tytułu opieki nad babcią. W związku z tym właściwe organy, a potem w toku postępowania odwoławczego sądy administracyjne nie przyznały mu prawa do tego świadczenia, ponieważ osoby spokrewnione z wymagającą opieki w stopniu pierwszym, w tej sytuacji jej dzieci, nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Skarga spełnia wymogi formalne do zbadania zgodności z konstytucją zakwestionowanej normy. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w toku postępowania w sprawie zmienił się stan prawny. Norma zakwestionowana przez skarżącego została uchylona na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. Jest to ustawa, która wprowadziła do systemu świadczeń społecznych nowe świadczenie dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami, czyli świadczenie wspierające. Te zmiany weszły w życie od 1 stycznia 2024 r. W związku z tym przedmiotem analizy są przepisy obowiązujące do wejścia w życie tej nowelizacji, czyli do 31 grudnia 2023 r. W ocenie Biura przepisy są zgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie konstytucji, czyli z zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w związku z art. 69 – zasadą pomocy władz publicznych osobom niepełnosprawnym i art. 32 ust. 1 konstytucji, czyli zasadą równości.

Odnosząc się do najważniejszej argumentacji w ramach pierwszego zarzutu naruszenia obowiązku ustawodawcy do zapewnienia rodzinom w trudnej sytuacji szczególnej

pomocy, należy podkreślić, że ustawodawca ma szeroką swobodę w zakresie kształtowania systemu zabezpieczeń społecznych, pod warunkiem że działa w granicach wyznaczonych przez konstytucję. Natomiast konstytucja nie przesądza o konkretnym katalogu świadczeń ani o sposobie ich realizacji. Taka pomoc może być różnicowana w zależności od sytuacji konkretnej rodziny, a sam ustawodawca ma prawo formułować warunki udzielania wsparcia, uwzględniając też realia budżetowe i realia systemowe.

Obowiązek zapewnienia szczególnej pomocy rodzinie w trudnej sytuacji nie może być zatem rozumiany w taki sposób, że każdy członek takiej rodziny powinien być uprawniony do każdego świadczenia, niezależnie od dodatkowych kryteriów warunkujących jego otrzymanie. Ustawodawca określił transparentne zasady przyznawania świadczeń finansowych i posłużył się także kryterium legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, co jest faktem instytucjonalnym, nie wzbudza wątpliwości interpretacyjnych i nie pozostawia też miejsca na uznaniowość organu władzy publicznej lub sądowniczej. W konsekwencji sytuacja, w której ustawodawca przyjmuje niedyskryminujące rozwiązania mające na celu wsparcie rodzin w trudnej sytuacji, przewiduje jednocześnie różne rodzaje świadczeń. Nie dochodzi w takiej sytuacji do naruszenia zasady konstytucyjnych wynikającej z art. 71 ust. 1 w związku z art. 69.

Odnosząc się jeszcze do zarzutu naruszenia zasady równości należy wskazać, że krewni spokrewnieni z osobą wymagającą opieki w stopniu pierwszym, w tym rodzice, opiekunowie, dzieci czy współmałżonek, oraz krewni spokrewnieni w stopniu dalszym, nie znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, zatem nie mogą zostać uznani za podmioty podobne w rozumieniu zasady równości. Odpowiedzialność alimentacyjna osób należących do tej drugiej grupy ma charakter subsydiarny i aktualizuje się dopiero w momencie braku możliwości wywiązania się ze swojego obowiązku przez krewnych spokrewnionych w stopniu pierwszym z osobą wymagającą pomocy. Co więcej, warto też wskazać, że ustawodawca nie pozbawił osób zobowiązanych w dalszej kolejności możliwości ubiegania się o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, natomiast uzależnił je od spełnienia dodatkowego sformalizowanego i obiektywnego kryterium ustawowego. Podsumowując, w ocenie Biura zakwestionowana regulacja jest zgodna z konstytucją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 12 posłów. 12 za, czyli Komisja wyraża pozytywną opinię w tej sprawie. Przechodzimy do sprawy SK 109/23. Poproszę pana profesora Piotra Radzewicza o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert w BEOS Piotr Radzewicz:

Dziękuję bardzo. Piotr Radzewicz. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, w sprawie SK 109/23 skarżący zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych w zakresie – i tutaj pozwolę sobie ten zakres odczytać – w zakresie, w jakim przepis ten w sposób bezwzględny i bezwarunkowy oraz bez możliwości wszechstronnego wyjaśnienia objętych nim okoliczności pozbawia skarżącego, jako osobę prowadzącą działalność antykomunistyczną i represjonowaną z przyczyn politycznych, należnych mu z tego tytułu praw, a przez nierówne i dyskryminujące potraktowanie objętych nim osób represjonowanych narusza ich konstytucyjne wolności i prawa. Koniec cytatu.

Skarżący wskazał wiele wzorców kontroli konstytucyjności tego przepisu, m.in. zasadę równości wobec prawa, prawo do sądu, naruszenie ochrony prawa własności, naruszenie praw z ubezpieczeń społecznych, godności jednostki, wolności jednostki, zasady proporcjonalności demokratycznego państwa prawnego.

Zaskarżony przepis ustawy określa negatywne przesłanki nadania statusu działacza opozycji antykomunistycznej osobie, która w przeszłości prowadziła właśnie taką działalność. Skarżący podaje w wątpliwość jedną z tych przesłanek, w myśl której znowu pozwolę sobie krótko zacytować: „status działacza opozycji antykomunistycznej przysługuje osobie, co do której w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej nie zachowały się dokumenty wytworzone przez

tę osobę lub przy jej udziale w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa”.

Innymi słowy, ustawa wymaga, aby status działacza opozycji antykomunistycznej przysługiwał tylko takiej osobie, która nie była pracownikiem funkcjonariusza lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, chyba że przedłoży dowody, że przed 31 lipca 1990 r. bez wiedzy przełożonych czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności. Warto przy tym dodać, że decyzja prezesa IPN ma w tym wypadku charakter tylko deklaratoryjny, co oznacza, że jego zadanie ogranicza się do sprawdzenia, czy w zasobie archiwalnym IPN nie zachowały się dokumenty o określonych cechach.

Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz załączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącego. Skarżący zwrócił się do prezesa IPN o wydanie decyzji administracyjnej w sprawie spełnienia przesłanek posiadania statusu działacza opozycji antykomunistycznej. Po rozpatrzeniu jego wniosku prezes IPN doszedł do wniosku, że nie może wydać decyzji pozytywnej z uwagi na to, że w IPN zachowały się dokumenty dotyczące skarżącego, z których wynikało, że współpracował on z organami bezpieczeństwa państwa. Skarżący wystąpił do prezesa IPN o ponowne rozpatrzenie sprawy, wskazując, że wprowadził własnoręcznie podpisane zobowiązanie do współpracy z organami bezpieczeństwa oraz informację dotyczącą osoby, do której rozpracowania próbowano go pozyskać, ale złożona przez niego informacja była potwierdzeniem faktów ogólnie znanych, a zobowiązanie do współpracy zostało wymuszone obawą przed powołaniem do służby wojskowej. Prezes IPN podtrzymał jednak w mocy swoją decyzję i w rozwiniętym uzasadnieniu podał, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy w zasobie archiwalnym IPN odnaleziono dokumenty dotyczące skarżącego, w tym m.in. teczkę kandydata na tajnego współpracownika, z której wynikało, że został zarejestrowany jako kontakt operacyjny. Znajdowało się w tej tece również zobowiązanie do współpracy skarżącego, podpisane przez niego własnoręcznie, oraz informacja także sporządzona własnoręcznie i podpisana pseudonimem skarżącego, która dotyczyła osoby, do której rozpracowania został pozyskany jako kontakt operacyjny. Stąd prezes IPN podtrzymał tę decyzję, z czym skarżący się nie zgodził. Zaskarżył tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Z kolei WSA w Warszawie podzielił zdanie prezesa IPN, od czego z kolei skarżący złożył skargę kasacyjną i wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddalił, nie znajdując usprawiedliwionych podstaw do jej uwzględnienia. I ten właśnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący wskazał następnie jako ostateczne orzeczenie o wolnościach i prawach w rozumieniu konstytucyjnym.

Omawiana przeze mnie skarga konstytucyjna jako pismo procesowe została przygotowana w sposób nasuwający liczne zastrzeżenia formalne. Dostrzegł to już sam Trybunał Konstytucyjny, który we wstępnej kontroli zarządzeniem sędziego Trybunału zwrócił się do skarżącego o usunięcie licznych braków formalnych, które tutaj pominię, nie będę ich wyszczególniał. Do tego odniósł się z kolei skarżący, właściwie podtrzymując wszystko to, co zgłosił i opisał w swoim pierwszym piśmie, i nie uzupełniając, nie poszerzając argumentacji uzasadnienia o te elementy, o które prosił skarżący Trybunał.

W naszej ocenie skarga konstytucyjna zawiera poważne i nieusuwalne braki formalne, przede wszystkim to właśnie na skarżącym ciążył obowiązek należytego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji wraz z podaniem odpowiedniej argumentacji prawnej, tymczasem uzasadnienie skargi rzeczywiście jest bardzo lakoniczne, ogólnikowe i abstrakcyjne. Przy czym jego abstrakcyjność jest w tym wypadku istotna z uwagi na to, że kontrola konstytucyjności prawa, tocząca się w trybie skargowym, ma charakter konkretny i jest powiązana z osobistym interesem prawnym skarżącego. W szczególności skarżący nie określił, w jaki sposób kwestionowany przepis ustawy, który ustanawia tylko jedną z przesłanek uzyskania statusu działacza opozycji antykomunistycznej, naruszył w jego kontekście, w jego realiach, zasadę równości, prawo do sądu, prawo do wynagrodzenia szkody za bezprawne działanie organu władzy publicznej, prawo do zabezpieczenia społecznego, zasadę demokratycznego państwa prawnego, godności jednostki, wolności jednostki itd.

Ponadto uzasadnienie skargi nad wyraz skrótowy odnosi się do meritum problemów konstytucyjnych podniesionych przez skarżącego. W stosunku do części z nich nie zawiera żadnych argumentów wspierających tezę niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Warto w tym miejscu przypomnieć, że ciężar dowodów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym spoczywa na skarżącym, który musi podważyć domniemanie konstytucyjności ustawy, a Sejm jako uczestnik postępowania nie może poruszać się w sferze domysłów czy nawet najbardziej prawdopodobnych hipotez. I zważywszy to wszystko, proponujemy, aby właśnie ze względów formalnych, nie wdając się w spór merytoryczny, wnieść o umorzenie postępowania ze względu na jego niedopuszczalność na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Taki wniosek sformułowaliśmy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos? Wszystko jasne. Głosujemy w tej sytuacji. Kto z państwa... Jeszcze nie mamy... Uruchomiono teraz. Kto z państwa jest za pozytywną opinią tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 13 posłów, 13 za i tutaj też pozytywna opinia.

Przechodzimy do kolejnej sprawy: SK 84/23. Pani mecenas Kamila Groszkowska. Proszę bardzo.

Ekspert w BEOS Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, problem konstytucyjny podniesiony w skardze o sygnaturze SK 84/23 dotyczy braku możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności. Skarżący wystąpił o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym, prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora, i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Ten przepis wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, chyba że dotyczy ono możliwości obowiązku naprawienia szkody zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz poszkodowanego. Jako wzorzec kontroli skarżący wskazał art. 45 ust. 1 konstytucji, który określa prawo do sądu.

W ocenie Biura skarga nie spełnia wymogów formalnych koniecznych 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 postępowania w tej sprawie jest brak wyczerpania przez skarżącego drogi prawnej i uzyskania orzeczenia sądu, w którym sąd ostatecznie rozstrzygnął o jego wolnościach i prawach. To jest brak formalny nieusuwalny, które pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania w całości. Skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w Łodzi skargę na przewlekłość postępowania wykonawczego tego sądu w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności. Zastępca przewodniczącego piątego wydziału karnego tego sądu wydał 1 lipca 2022 r. zarządzenie, na podstawie którego odmówił przyjęcia do rozpoznania złożonej przez skarżącego skargi na przewlekłość. Skarżący wskazał to zarządzenie jako ostateczne rozstrzygnięcie w swojej sprawie w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji.

Należy podkreślić, że takie zarządzenie zastępcy przewodniczącego nie stanowi orzeczenia sądu mającego charakter orzeczenia ostatecznego. Skarżący powinien był wnieść od tego zarządzenia środek odwoławczy, co pozwoliłoby mu na uzyskanie odpowiedniego orzeczenia sądu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nawet w przypadku normy prawnej nieprzewidującej środka odwoławczego konieczne jest wniesienie środka z oskarżenia w celu uzyskania postanowienia o jego odrzuceniu lub pozostawieniu bez rozpoznania. Natomiast wskazane przez skarżącego zarządzenie zastępcy przewodniczącego było zaskarżalne na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczących zażaleń i skarżący powinien był takie zażalenie wnieść.

Uzupełniając warto jeszcze wskazać, że zakwestionowany przepis ustawy o skardze na przewlekłość został dodany na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw, która to ustawa została

uchwalona w wyniku konieczności wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce. Europejski Trybunał wskazał na zasadność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań legislacyjnych, by zagwarantować zgodność orzecznictwa sądów krajowych rozpoznających skargi na przewlekłość z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tym samym zakwestionowane przez skarżącego brzmienie art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na przewlekłość realizuje międzynarodowy standard wynikający z konwencji.

Jednocześnie należy wskazać, że Europejski Trybunał nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. W związku z tym ustawodawca zdecydował o wyłączeniu spraw prowadzonych w trybie Kodeksu karnego wykonawczego spod reżimu ustawy skargowej.

Jeszcze jeden element jest tutaj istotny, otóż ustawa przewiduje w art. 16 możliwość dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości nawet w przypadku braku złożenia skargi na przewlekłość lub w przypadku odrzucenia lub oddalenia takiej skargi, w związku z czym wyłączenie z zakwestionowanego przepisu ustawy o skardze na przewlekłość możliwości złożenia tej skargi w postępowaniu wykonawczym nie pozbawia skarżącego prawa do ewentualnego dochodzenia naprawienia szkody, o ile taka szkoda wyniknęła z przewlekłości postępowania.

Na marginesie jeszcze warto wskazać, że skarżący błędnie powiązał możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego z uzyskaniem korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia merytorycznego. Tymczasem postępowanie ze skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny w stosunku do postępowania głównego i nie ingeruje w sferę orzeczniczą.

Uwzględniając tę analizę, Biuro proponuje wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję pani mecenas. Czy w tej sprawie są jakieś wątpliwości czy pytania? Nie ma. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią odnośnie do tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 12 posłów, 12 za, a zatem mamy w tej sprawie również pozytywną opinię.

Przechodzimy do kolejnej sprawy: SK 110/23. Tutaj również poproszę panią mecenas Kamilę Groszkowską o przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert w BEOS Kamila Groszkowska:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga o sygnaturze SK 110 /23 dotyczy możliwości przyjęcia do domu pomocy społecznej osoby chorej psychicznie bez jej zgody na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. Przedmiotem kontroli jest art. 39 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Zgodnie z przepisami osoba, która wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego, może zostać skierowana do domu pomocy społecznej bez zgody na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego, na wniosek organu do spraw pomocy społecznej, jeżeli brak opieki zagraża życiu tej osoby.

Po przeprowadzeniu analizy merytorycznej tej skargi Biuro proponuje konkluzję o zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 41 ust. 1 konstytucji, określającym gwarancję nietykalności i wolności osobistej, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, określającym zasadę proporcjonalności, w związku z art. 30 konstytucji, określającym zasadę godności.

Przechodząc teraz przez najważniejszą argumentację, należy wskazać, że po pierwsze, przymusowe skierowanie do DPS-u stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo wolności i nietykalności skarżącej, ta wolność nie ma natomiast charakteru absolutnego. W związku z tym jej ograniczenie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności. Te zakwestionowane przepisy pozostają w związku funkcjonalnym z wartością ochrony zdrowia publicznego w wymiarze indywidualnym oraz ochroną innych wartości praw i wolności skarżącej. W tym przypadku to jest prawo do ochrony życia, które jest wyrażone w art. 38 konstytucji.

Przechodząc przez poszczególne elementy testu proporcjonalności, należy wskazać, że ta regulacja spełnia zasadę przydatności. Podstawowym celem ustawy o ochronie zdrowia psychicznego jest poszanowanie zdrowia psychicznego jako istotnego dobra osobistego człowieka. Możliwość przyjęcia do domu pomocy społecznej osoby, która nie jest zdolna do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, a brak opieki zagraża jej życiu w sposób bezpośredni, służy realizacji zadań ustawowych, czyli zapewnieniu osobie chorej opieki i pomocy niezbędnej do życia w środowisku rodzinnym i społecznym.

Drugim elementem testu proporcjonalności jest kryterium konieczności, z którym wiąże się także wymóg skorzystania ze środków jak najmniej uciążliwych. I ta regulacja także spełnia to kryterium. Ustawa w sposób jednoznaczny i precyzyjny określa, jakie kryteria muszą być spełnione, aby sąd orzekł o skierowaniu danej osoby do DPS-u. Analiza tych przesłanek, szczególnie przesłanki zagrożenia życia w przypadku pozostawienia bez opieki, wskazuje, że ta instytucja ma charakter ostateczny i jest dopuszczalna dopiero po wyczerpaniu innych możliwości zapewnienia pomocy w warunkach domowych.

Trzecim elementem testu proporcjonalności jest zasada proporcjonalności sensu stricto. W przypadku tej regulacji konkluzja również jest pozytywna. W przypadku tej regulacji dochodzi do kolizji dwóch wartości: życia oraz wolności osobistej. Jej celem jest zapewnienie osobie chorej opieki i godziwych warunków bytowych, czyli ograniczenie jej wolności ze względu na ochronę życia.

Ustawodawca w preambule oraz w przepisach ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wyraźnie wskazał, że mając na względzie dobro osób, które obejmuje zakres podmiotowy ustawy, w pierwszej kolejności ochronie podlega ich życie i zdrowie, nawet jeżeli w kolizji z nimi stoją inne wartości konstytucyjne, takie jak na przykład wolność osobista czy autonomia decyzyjna. Ochrona życia ludzkiego, także w konstytucji, zgodnie z art. 38, stanowi wartość podstawową o najwyższej randze, będącą punktem wyjścia dla pozostałych praw i wolności konstytucyjnych. W związku z tym należy stwierdzić, że regulacja spełnia kryteria testu proporcjonalności sensu stricto. Jest wyrazem nie tylko obowiązku ochrony życia, ale także respektowania art. 30 konstytucji, czyli ochrony godności człowieka. Należy zaznaczyć, że ograniczenie wolności osobistej skarżącej jest dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, po spełnieniu przesłanek ustawowych.

Co więcej, w tym kontekście istotne znaczenie ma również fakt zapewnienia przez ustawodawcę szeregu gwarancji procesowych w przypadku postępowania o przymusowe umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej, takich jak status uczestnika postępowania z mocy prawa, z czym związany jest także obowiązek wysłuchania przez sąd osoby, której postępowanie dotyczy. Decyzja może być podjęta wyłącznie przez sąd opiekuńczy na rozprawie, co wyklucza także arbitralność. Sąd może ustanowić adwokata z urzędu nawet bez złożenia wniosku o to przez uczestnika postępowania. Sąd jest zobowiązany także uzyskać najpierw opinię biegłego lekarza psychiatry bądź kilku lekarzy psychiatrów, a także od postępowania sądu przysługuje apelacja, przy czym zniesione zostały wymogi formalne. Co więcej, zgodnie z art. 577 Kodeksu postępowania cywilnego sąd może zmienić swoje postanowienie, nawet prawomocne, jeżeli wymaga tego dobro osoby, której postępowanie dotyczy.

Podsumowując, przymusowe skierowanie do DPS-u jest instytucją ostateczną, możliwą wyłącznie wtedy, gdy wyczerpane zostaną pozostałe formy pomocy, a pozostawienie danej osoby bez opieki stanowi zagrożenie jej życia. Przesłanki, które muszą być spełnione, są konkretne i precyzyjne, a z orzecznictwa wynika obowiązek sądów opiekuńczych, dostosowania wąskiej wykładni zakwestionowanych przepisów i wnikliwej analizy i oceny tych przesłanek. W związku z tym Biuro proponuje w niniejszym projekcie stanowiska wniosków o zgodności zakwestionowanej regulacji ze standardem konstytucyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Kto z państwa ma pytania? Nie ma. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciwny? I kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 10 posłów, 10 za. W tej sprawie również opinia pozytywna.

Przechodzimy do sprawy kolejnej K 24/24. Poproszę panią dyrektor Marzenę Laskowską o przedstawienie tego stanowiska.

Dyrektor BEOS Marzena Laskowska:

Dziękuję bardzo. Marzena Laskowska. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałabym przedstawić projekt stanowiska Sejmu przygotowany przez panią profesor Monikę Florczak-Wątor, dzisiaj niestety z przyczyn osobistych nieobecna. W jej zastępstwie postaram się przedstawić argumentację. Propozycja przedstawiona w projekcie odnosi się merytorycznie do wybranych przepisów ustawy o Trybunale Stanu. W pozostałym zakresie jest tu sformułowany wniosek o umorzenie postępowania, bowiem wnioskodawca, który wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem kontroli uczynił szereg wybranych przepisów ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczą one członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Grupa posłów, po pierwsze, sformułowała zarzut, który odnosi się do wadliwości, niekonstytucyjności modelu prowadzenia postępowania w fazie poprzedzającej wystąpienie do Trybunału Stanu z wnioskiem o postawienie przed tymże Trybunałem członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, kwestionując następujące przepisy: art. 7 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy wstępnego wniosku o pociągnięcie członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, art. 8 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, art. 9b ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy obowiązku stawienia się przez członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, art. 9g ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy uchwalenia przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdania w sprawie pociągnięcia członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim dotyczy członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, art. 13 ust. 1a ustawy o Trybunale Stanu w zakresie, w jakim przewiduje podjęcie uchwały o pociągnięciu członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przez Sejm większością mniejszą niż trzy piąte ustawowej liczby posłów, oraz – tu chciałam podkreślić – również jeden z przepisów regulaminu Sejmu, czyli art. 127 uchwały Sejmu RP w zakresie, w jakim dotyczy rozpatrzenia wstępnego wniosku o pociągnięcie członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Jeśli idzie o wniosek formalny, wniosek o częściowe umorzenie postępowania, to zgodnie z propozycją przedłożoną w projekcie wskazuje się tutaj na pewne deficyty. Jeśli idzie o uzasadnienie wniosku w kontekście konstrukcji, jaka została przez wnioskodawców przyjęta, to znaczy, jeśli wnioskodawcy kwestionują model jako pewne kompleksowe rozwiązanie dotyczące procesu pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, to przedmiot kontroli powinien obejmować wszystkie przepisy ustawy o Trybunale Stanu, które są podstawą prawną prowadzenia tego procesu. Natomiast wnioskodawcy zdecydowali się na wybiórcze skierowanie swoich zarzutów wobec niektórych tylko przepisów ustawy o Trybunale Stanu i, co więcej, w stosunku do tych wybranych przepisów nie sformułowali wystarczającej argumentacji o charakterze prawnym, wystarczającej w świetle wymogów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nadających się do rozpatrzenia z punktu widzenia kontroli konstytucyjności.

Wyjątek dotyczy dwóch przepisów i wobec tych właśnie przeprowadzona została kontrola merytoryczna w proponowanym projekcie. Mianowicie art. 11 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Trybunale Stanu i art. 13 ust. 1a. Do tych właśnie dwóch przepisów chciałabym się odnieść.

Otóż pierwszy z nich stanowi, że – cytuję – Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Sejmowi sprawozdanie z prac nad każdą przekazaną jej sprawą wraz z wnioskiem o pociągnięcie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu lub o umorzenie postępowania w sprawie. Zdanie drugie, które jest objęte przedmiotem kontroli, brzmi tak: Uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy. Innymi słowy chodzi o pewien mechanizm, gdy Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, podejmując uchwałę, następnie rozpatrywaną oczywiście przez Sejm, o zasadności wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, umożliwia Sejmowi rozstrzygnięcie w drodze głosowania nie tylko przekazanie sprawy Trybunałowi Stanu Trybunałowi Stanu, ale również zawieszenie w pełnieniu funkcji przez osobę objętą wnioskiem, w tym wypadku członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

I drugi z tych przepisów, o których będzie za moment mowa merytorycznie, to jest art. 13 ust. 1a, który brzmi: Uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, o których mowa w ust. 1 pkt 3–7 oraz ust. 2 w zakresie dotyczącym członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. I ten przepis ma być niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim przewiduje podjęcie uchwały o pociągnięciu członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przez Sejm większością mniejszą niż trzy piąte ustawowej liczby posłów.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, problem konstytucyjny wynika z lakoniczności regulacji konstytucyjnej, która w przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w artykule dotyczącym kompetencji Trybunału Stanu przewiduje, że członkowie Krajowej Rady ponoszą przed nim odpowiedzialność za naruszenie konstytucji i ustaw w związku z urzędowaniem i w zakresie urzędowania. Natomiast przepis, który dotyczy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, to są trzy przepisy konstytucyjne: artykuły od 213 do 215 konstytucji. Nie rozwijają elementów, które można by było określić jako proceduralne czy ramowe z punktu widzenia elementów tej procedury pociągania członka Krajowej Rady przed Trybunałem Stanu. Artykuł, który został uczyniony wzorcem kontroli w tej sprawie przez wnioskodawców, oraz art. 213 stanowi, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Ten przepis jest traktowany także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako przepis dający Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji niezależność. Oczywiście ta niezależność jest wyinterpretowana przez pryzmat pozycji ustrojowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nie jest wprost wyrażana w przepisach konstytucji.

Drugi przepis, który został wskazany przez wnioskodawców, nie wiem, czy zostanie to uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny – myślę o terminie rozprawy i o tym, kiedy nam to stanowisko wnioskodawców zostało doręczone, mianowicie, w miniony piątek, i nie zdążyliśmy tego uwzględnić w przygotowywanym dla Wysokiej Komisji projekcie stanowiska – został jako dodatkowy wzorzec kontroli wskazany artykuł odnoszący się *expressis verbis* do Rady Ministrów, mianowicie art. 156 ust. 2. Brzmi on, cytuję: Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przy Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością trzech piątych ustawowej liczby posłów. To jest ta większość kwalifikowana, do której odwołują się wnioskodawcy, odnosząc ją do członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

I teraz, odnosząc się do argumentacji przedstawionej przez wnioskodawców, przede wszystkim należy zaakcentować, że na gruncie konstytucji występują różne większości. W przypadku, w którym większość kwalifikowana nie jest powiązana z daną czynnością konwencjonalną, a wnioskodawca nie przedstawił również konstytucyjnych argumentów, które wprost nakażywałyby w analogiczne odnoszenie większości kwalifikowanych, ustalonych jako pewien warunek konstytucyjny wobec innych organów i w innych procedurach, nawet do organów z jakichś powodów podobnych. Wnioskodawca nie wykazał, dlaczego większość bezwzględna, o której mowa w ustawie o Trybunale Stanu, miałyby być niekonstytucyjna w sytuacji, w której na gruncie konstytucji można mówić o przysługującej Sejmowi swobodzie ustawowej w zakresie regulowania trybu postępowania przed Trybunałem Stanu. Jest także delegacja ustawowa zawarta w art. 215 konstytucji, mówiąca o tym, że szczegółowe zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji określa ustawa. To są te dwa przepisy, które nakreślają, ale też przecież z konstytucyjnej funkcji ustawodawczej Sejmu po prostu wynika ta zasada swobody ustawodawcy.

Wnioskodawcy starają się w tej normie konstytucyjnej, z której Trybunał wywodzi niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wywieść wymóg, aby uchwała Sejmu zapadała właśnie wspomnianą przeze mnie większością kwalifikowaną, wskazując na to, że w sytuacji politycznej, w której rząd dysponuje poparciem bezwzględnej większości głosów, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji narażeni są na jakiś rodzaj politycznych nacisków bądź represji ze strony właśnie tej większości sejmowej, która dysponuje większością rządową. To jest argument, który odnosi się do, można powiedzieć, stanu faktycznego czy takiego sytuacyjnego rozkładu głosów poparcia.

W uzasadnieniu projektowanego stanowiska wskazujemy, że ten układ sił politycznych może się kształtować inaczej. To znaczy, po pierwsze, większość rządowa może nie dysponować nawet większością bezwzględną. Jak wiadomo, jest ten wariant awaryjny, trzecia procedura tworzenia rządu, która wymusza poparcie zwykłej większości głosów dla rządu, aby mógł on działać. Wówczas nawet ta bezwzględna większość nie będzie osiągalna dla doraźnie ukształtowanej większości rządowej. Po drugie, może się zdarzyć, że rząd będzie dysponował tą kwalifikowaną większością głosów, którą postuluje wnioskodawca w sprawie K 24/24, czyli większością dwóch trzecich. Wówczas to także nie będzie żadna bariera, jeśli idzie o potencjalnie polityczny nacisk wywierany na Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Natomiast wnioskodawca nie odnotowuje, że nigdy tak ukształtowana większość ustawowa od 2001 r. nie stanowiła pretekstu czy nie stwarzała, nie była wykorzystywana w praktyce do tego, żeby właśnie posługiwać się nią jako orężem politycznym w stosunku do członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wnioskodawca w sprawie K 24/24, domagając się ustanowienia czy też, przepraszam, stwierdzenia niekonstytucyjności ustawowo określonej większości na pułapie niższym niż kwalifikowana dwóch trzecich, w zasadzie bazuje na rozwiązaniu cytowanym przeze mnie, dotyczącym członków Rady Ministrów, które wprost *expressis verbis* wyrażone jest w konstytucji i motywowane jest względami, które nie znajdują analogicznego odniesienia do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. To znaczy, rząd jest organem politycznym w przeciwieństwie do członków Krajowej Rady, gdzie ustawa, a także konstytucja wymaga apolityczności i braku przynależności do partii politycznych. W związku z tym, że rząd jest organem politycznym, to narażony jest również na działania ze strony parlamentu, które byłyby formą rozliczenia go za decyzje o charakterze politycznym. Jest przewidziana konstytucyjna procedura udzielania indywidualnego wotum nieufności. Ona również zawiera określone wymogi formalne. Po to, żeby poprzez stawianie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów nie obchodzić wymogów konstytucyjnych przewidzianych dla indywidualnego wotum nieufności, ustanowiony został ten próg w ustawie o Trybunale Stanu, ta wartość kwalifikowana trzech piątych. Takie zagrożenia nie dotyczą członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Wreszcie te podniesione kryteria wiążą się również z koniecznością zapewnienia ochrony na zasadzie trójpodziału władzy. To znaczy jest to jeden z instrumentów, który ma służyć balansowi pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Jak wiadomo, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji pozostaje poza tym zakresem działania zasady trójpodziału władzy, w związku z czym to również analogia tej argumentacji, która stała za jednoznacznym określeniem większości kwalifikowanej w konstytucji wobec Rady Ministrów, nawet celowościowo czy funkcjonalnie nie powinna być odnoszona do postulatów pod adresem większości wymaganej dla postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Wreszcie wnioskodawcy wskazują na pewną analogię pozycji członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w stosunku do prezesa Narodowego Banku Polskiego. Czynią to z uwagi na wyrok, jaki w styczniu 2024 r. zapadł przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 23/23, gdzie do pewnego stopnia podobna sytuacja prawna została oceniona przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodna z ustawą zasadniczą. Mianowicie prezes Narodowego Banku Polskiego, także w myśl ustawy o Trybunale Stanu, mógł zostać postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu w drodze uchwały podejmowanej większością bezwzględną, a nie kwalifikowaną. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ten przepis jest niezgodny z konstytucją, ba, stwierdził nawet, że istnieje konstytucyjna konieczność, aby była to właśnie ta większość kwalifikowana dwóch trzecich. To spotkało się zarówno z zastrzeżeniami w składzie samego Trybunału Konstytucyjnego, co znalazło wyraz w zdaniach odrębnych, jak i z krytyką w doktrynie prawa jako działanie poza zakresem zaskarżenia Trybunału Konstytucyjnego. Ale wracając do istoty, Wysoka Komisjo, otóż znowu status prawny prezesa Narodowego Banku Polskiego jest daleko różny w stosunku do członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jest to organ o charakterze kadencyjnym. Jego niezależność jest silniej akcentowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i, co więcej, konieczność jego ochrony przed skutkiem postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, jakim jest zawieszenie w funkcjach, o czym będzie za moment mowa, mogłoby zagrozić piastowaniu przez niego urzędu i sprawowaniu

funkcji kluczowej, jaką jest ochrona polskiego pieniądza. Jest to organ monokratyczny. W przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mamy do czynienia z organem kolegialnym.

I tu właśnie przechodzę do skutków podjęcia takiej uchwały przez Sejm o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Ta większość o charakterze bezwzględnym, a nie kwalifikowanym, wydaje się być adekwatna w stosunku do następstw podjęcia tego rodzaju uchwały. Jest to uchwała, która dopiero uruchamia ten faktyczny proces pociągania do odpowiedzialności prawnej przed Trybunałem Stanu. Ona otwiera taką możliwość. W sytuacji, gdyby próg ustanowiony został za wysoko, mogłoby to skutkować po prostu fasadowością, pozornością tej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej, byłaby to bowiem w praktyce bariera nie do przekroczenia, i uruchomieniem w ogóle procedury dopiero umożliwiającej sądową weryfikację – sądową – oczywiście, mam tu na myśli Trybunał Stanu – weryfikację zarzutów i materiału dowodowego związanego z działaniami objętymi wnioskiem Sejmu o postawienie przed Trybunałem Stanu.

Skutek w postaci zawieszenia członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie powinien być, tak jak to czynią wnioskodawcy, porównywalny z odwołaniem członka Rady Radiofonii z uwagi na to, że ma charakter wyłącznie tymczasowy, a Rada zachowuje możliwość podejmowania decyzji i rozstrzygnięć, bo do tego wystarczą cztery z grona pięciu osób członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W związku z czym nie ma tutaj mowy o paraliżu instytucji.

Zarówno w uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jak i w uzasadnieniu projektu stanowiska Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem znajduje się odwołanie do wcześniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 4/06, gdzie wnioskodawca odwołuje się do zasady niezależności Krajowej Rady w zakresie obsadzania jej funkcji prezesa. Jednak zdaniem autorki projektu to odwołanie jest nietrafne z tego względu, że gdzie indziej leżał problem. W sprawie K 4/06 chodziło o procedurę kontrasygnowania aktów prezydenckich przez Prezesa Rady Ministrów i włączenie w ten cały proces właśnie elementu Rady Ministrów. To było zagrożenie, które w ogóle nie występuje na gruncie rozpatrywanej sprawy.

Ostatni argument – otóż, zawieszenie członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskutek podjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej ma na celu ochronę niezależności tejże Krajowej Rady. W przeciwieństwie do wnioskodawcy twierdzimy bowiem, że ten skutek, automatycznie wynikający z ustawy, chroni niezależność Krajowej Rady w sytuacji, w której jakiś organ miałby badać, czy zarzut naruszenia jest wystarczająco poważny, aby tę osobę w sprawowaniu funkcji zawiesić. Zawsze byłoby to narażone na arbitralność oceny, natomiast podejmowanie uchwał czy wydawanie decyzji w gronie kolegialnym z włączeniem osoby, na której ciążyą poważne zarzuty naruszenia właśnie prawa w związku i w zakresie urzędowania, na pewno narażałoby autorytet, ale także stanowiło ryzyko dla zasady praworządności działania takiego organu. Na tym zakończę. Jeśli są jakieś pytania, postaram się na nie udzielić odpowiedzi. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani dyrektor. Otwieram dyskusję. Czy są głosy w dyskusji? Czy ktoś z państwa chciałby zadać pytanie? Nie widzę. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przypadku tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 10 osób, 8 za, 2 przeciw, a zatem tutaj też pozytywna opinia Komisji.

Przechodzimy do ostatniej sprawy: Kp 2/25. Tutaj pan mecenas Michał Ziółkowski. Proszę bardzo.

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, sprawa została zainicjowana przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie kontroli prewencyjnej. Jako przedmiot kontroli prezydent wskazał art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – dalej będę się posługiwał pojęciem ustawy zmieniającej – w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora – dalej będą się posługiwał pojęciem ustawy zmienianej. Ponadto prezydent zaskarżył art. 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim odsyła do art. 23 ustawy zmienianej.

Jako wzorce kontroli prezydent wskazał art. 7, 118 ust. 1, 119 ust. 1 oraz 121 ust. 2 konstytucji. Istota zarzutu prezydenta, szczegółowo opisana w projekcie stanowiska, sprowadza się do twierdzenia, że Senat przekroczył konstytucyjnie dopuszczalną granicę poprawek do ustawy. W tym kontekście istotne jest zatem, że tekst ustawy przekazany po trzecim czytaniu Senatowi obejmował trzy jednostki redakcyjne, to znaczy, przepis zmieniający, przejściowy i o wejściu w życie. Ten ostatni nie został zaskarżony przez prezydenta.

Mocą przepisu zmieniającego dotychczasowa treść art. 5 ust. 1 ustawy, czyli przepisu, który stanowi o tym, że poseł lub senator nie wykonuje swoich obowiązków w czasie pozbawienia wolności, oznaczono jako ust. 1, po czym dodano ust. 2 do tego przepisu w brzmieniu następującym, cytuję: Poseł lub senator, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy do czasu uchylecia tymczasowego aresztowania, jego zmiany na inny środek zapobiegawczy albo upływu terminu, do którego tymczasowe aresztowanie ma trwać. Ponadto ustawa przekazana Senatowi przewidywała przepis przejściowy, który stanowił, że przepis w nowym brzmieniu znajduje zastosowanie także do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Senat wprowadził dwie poprawki, w istocie pięć modyfikacji do tej ustawy.

Pierwsza z nich dotyczyła przepisu zmieniającego, Senat bowiem zmienił przepis w ten sposób, że zachowując przyjęty przez Sejm nowy układ jednostki redakcyjnej, wprowadził enumeratywne wyliczenie tych obowiązków i praw, których poseł lub senator nie wykonuje w czasie pozbawienia wolności. Innymi słowy, w wersji sejmowej przepis przewidywał w sposób ogólny, że poseł lub senator nie wykonuje praw i obowiązków przewidzianych w niniejszej ustawie, Senat natomiast wprowadził enumeratywne wyliczenie z odesłaniem do poszczególnych przepisów ustawy.

Druga modyfikacja senacka dotyczyła przepisu zmieniającego w części, w której dodawał nową treść do art. 5 ustawy zmienianej. Sejm wprowadził normę zakazującą wykonywania ustawowych praw i obowiązków posłom, senatorom od momentu wydania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu do czasu jego uchylecia. Senat zastąpił ją normą, która zakazuje wykonywania ustawowych praw i obowiązków posłowi lub senatorowi, wobec którego – tu cytuję – nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o tym zasłaniu tymczasowego aresztowania z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju. Koniec cytatu.

Trzecia modyfikacja też dotyczyła przepisu zmieniającego. Senat dodał nową jednostkę redakcyjną, która wyrażała dwie normy, mianowicie normę nakazującą wypłacić zaległe uposażenie i dietę parlamentarną posłowi lub senatorowi w przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego oraz normę, która nie pozwala wypłacić zaległego uposażenia i diety parlamentarnej w ustawowo określonych wypadkach, czyli warunkowego umorzenia postępowania karnego albo umorzenia z powodu amnestii lub przedawnienia.

Czwarta i piąta modyfikacja miały charakter językowo-techniczny i dotyczyły uzgodnienia nowego brzmienia art. 5a ustawy zmienianej i art. 23 tejże ustawy.

Biorąc pod uwagę tekst ustawy przekazanej po trzecim czytaniu Senatowi oraz zakres poprawek senackich w projekcie, stanowisko przedłożone Wysokiej Komisji, zaproponowano wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z stanowiskiem na rzecz zgodności obu zakwestionowanych przez prezydenta przepisów. Przemawiają za tym następujące argumenty: po pierwsze, zakres obu poprawek Senatowi odpowiada zakresowi normowania i zastosowania ustawy uchwalonej w trzecim czytaniu przez Sejm. Poprawki dotyczą wprost materii będącej przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi przez Sejm. W obu wypadkach chodzi bowiem o prawa i obowiązki posła lub senatora niewykonywane w czasie pozbawienia wolności oraz regulacje statusu posła lub senatora, który nie został faktycznie pozbawiony wolności, choć wydano już postanowienie o tymczasowym jego aresztowaniu albo orzeczono karę pozbawienia wolności.

Obie poprawki Senatowi odpowiadają też postulatowi prokonstytucyjnej wykładni art. 5 ustawy zmienianej. Tutaj należy zwrócić uwagę na to, że to ustawa przekazana przez Sejm, a nie poprawki Senatowi, rozszerzyła zakres podmiotowy zakazu wykonywania obowiązków praw i obowiązków na posłów lub senatorów, wobec których wydano postanowienia

o tymczasowym aresztowaniu. To ustawa przekazana przez Sejm, a nie poprawki Senatu, przesądziła o zastosowaniu nowej regulacji do posłów lub senatorów przed wejściem w życie ustawy. Jeszcze raz, to ustawa uchwalona przez Sejm, a nie poprawki Senatu, wprowadziła ograniczenie czasowe niewykonywania praw i obowiązków wynikających z ustawy.

Drugi argument jest następujący: poprawki Senatu nie stanowią powrotu do rozwiązań prawnych, które były rozpatrywane przez Sejm w toku prac legislacyjnych. Należy też zwrócić uwagę, że nie doszło do zawężenia regulacji względem pierwotnego projektu. To etap senacki doprowadził do zawężenia regulacji względem ustawy uchwalonej przez Sejm.

Trzeci argument jest następujący: poprawka Senatu nie zmodyfikowała innych przepisów ustawy niż te, które nominalnie zostały wskazane w ustawie zmieniającej. Tutaj głównie chodzi o art. 5a ustawy zmienianej. Poprawki natomiast dotyczące art. 23 ust. 10 mogą być oceniane w kategorii tak zwanej poprawki związanej, czyli są to poprawki, które są dopuszczalne w orzecznictwie konstytucyjnym i doktrynie, które mogą wyjść poza zakres ustawy przekazanej Senatowi, pod warunkiem wszakże jej udoskonalenia w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Zdaniem Biura poprawka dotycząca zwrotu diet parlamentarnych w sytuacji umorzenia postępowania jest taką poprawką udoskonalającą.

Po czwarte, poprawka Senatu w części skutkującej nadaniem nowego brzmienia art. 5a ust. 1 ustawy zmienianej jest związana nie tylko z językowym brzmieniem ustawy, ale wprost odnosi się do normy z tego przepisu wywodzonej. Zdaniem Biura tutaj poprawka ma charakter tak zwanej propozycji alternatywnej w wąskim rozumieniu. W wąskim, gdyż analizowana poprawka nie stanowi powrotu rozwiązań prawnych, które były wcześniej rozpatrywane przez Sejm, ale ostatecznie zostały odrzucone. Poprawka ta w alternatywny językowo sposób wyraża normę prawną, która wynika z interpretowanego zgodnie z konstytucją art. 5a ustawy zmienianej już w obowiązującym stanie prawnym.

Po piąte, niewątpliwie ani pierwotny projekt ustawy, ani ustawa przekazana do Senatu nie przewidywały wypłaty zaległego uposażenia i diety w przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydaniu wyroku uniewinniającego. Biuro jednak zwraca uwagę, że poprawka nie wykracza poza materię ustawy, to jest regulacji niewykonywania mandatu przez posła lub senatora w czasie pozbawienia wolności. Dotyczy też sytuacji, w której poseł lub senator znajdzie się po zastosowaniu normy przewidzianej w ustawie zmienianej, to jest zostanie postawiony w sytuacji pozbawienia uposażenia i diety. W tym znaczeniu naszym zdaniem poprawka Senatu ma charakter nowości koniecznej, która również jest dopuszczalna w świetle orzecznictwa i doktryny prawa.

Ponadto, na marginesie, zdaniem Biura, niezależnie od krytycznej oceny w doktrynie prawa konstytucyjnego wnioskowania z zamysłu regulującego ustawy obie rozważane w niniejszej sprawie poprawki Senatu spełniają formułowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymóg zgodności z celem ustawy przedłożonej Senatowi rozumianym jako zamiśl regulacyjny. Z tych powodów, zdaniem Biura, wskazane przez prezydenta we wniosku przepisy ustawy są zgodne ze wzorcem kontroli, tak jak zostało to przedstawione w projekcie stanowiska. Bardzo dziękuję. Z przyjemnością odpowiem na pytania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę. W takim razie głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 10 posłów. 7 za, 3 przeciw, nikt się nie wstrzymał. A zatem i tutaj Komisja przyjęła pozytywną opinię.

I jeszcze jeden komunikat. Pan marszałek zwrócił się do naszej Komisji w sprawie sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli, ale w związku z tym, że Komisja nie zajmuje w tej sprawie stanowiska, ponieważ nie rozpatruje informacji Najwyższej Izby Kontroli, taką też odpowiedź przedstawiliśmy przewodniczącemu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Dziękuję bardzo. Dziękuję pani dyrektor, dziękuję naszym ekspertom. Zamykam posiedzenie Komisji.