

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 38)

z dnia 24 lipca 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 38)

24 lipca 2025 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 91/24, SK 92/24, K 9/24, K 15/24, SK 93/23, SK 86/23.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Tomasz Esmund**, **Natalia Cabaj**, **Karol Dobrzeński** – eksperci z BEOS, **Magdalena Żychlińska**, **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie Komisji – państwa posłów, oczywiście naszych ekspertów, na czele z panią dyrektor Marzeną Laskowską.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście, więc myślę, że możemy niezwłocznie przystąpić do realizacji. Pierwszy i drugi punkt dotyczy spraw, które właściwie dotyczą tego samego przedmiotu: SK 91/24, SK 92/24. Tutaj pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz zaprezentowałaby problem konstytucyjny, więc oddaję głos pani mecenas. Proszę bardzo.

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

W istocie skargi konstytucyjne o sygnaturze akt SK 91/24, a także SK 92/24 dotyczą tożsameso problemu konstytucyjnego. Zaskarżone zostały tożsame przepisy dwóch ustaw i posłużono się analogiczną argumentacją, która ma uzasadniać zarzuty postawione w obu skargach. I stąd zasadne jest łączne omówienie tych dwóch problemów konstytucyjnych zakotwiczonych w tych skargach. Zarówno skarga SK 91/24, jak i skarga SK 92/24 zostały wniesione 24 października 2023 r. przez dwóch skarżących. Skarżący są notariuszami, którzy wykonują zawód w ramach spółki partnerskiej notariuszy. I działalność tych notariuszy była przedmiotem oceny organów samorządu zawodowego w wyniku wizytacji działalności notariuszy.

Właściwa miejscowo rada izby notarialnej uchwałą z 20 kwietnia 2022 r. negatywnie oceniła działalność skarżących i wydała im ocenę ujemną. I od tego rozstrzygnięcia obaj skarżący wnieśli odwołanie do Krajowej Rady Notarialnej, która w swoim stanowisku stwierdziła, że przedmiotowa uchwała rady izby notarialnej nie podlega zaskarżeniu w trybie przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Wobec powyższego skarżący poddali przywołane stanowisko Krajowej Rady Notarialnej kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który ją odrzucił, uznawszy brak własnej kognicji do merytorycznego rozpatrzenia skargi. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd o braku właściwości sądów administracyjnych w sprawie uchwały wyrażającej ocenę działalności notariuszy i oddalił skargę kasacyjną.

W przypadku obu analizowanych skarg konstytucyjnych skarżący wnieśli o kontrolę konstytucyjności przepisów dwóch ustaw. Mianowicie chodzi o ustawę z 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tu kwestionuje się przepisy ustawy, które stanowią podstawę, dookreślają podstawę legitymacji do orzekania przez sąd administracyjny, są to odpowiednie artykuły Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: art. 3 § 2 pkt 4, art. 58 § 1 pkt 1, a także art. 184. Ponadto obaj skarżący zakwestionowali konstytucyjność dwóch przepisów połączonych związkowo ustawy – Prawo o notariacie z dnia 14 lutego 1991 r., w tym zakresie zakwestionowali konstytucyjność art. 44 § 3, a także art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie. Są to przepisy, które stanowiły podstawę do wydawania uchwał przez organy samorządu zawodowego notariuszy.

Jeśli chodzi o problem konstytucyjny, który został wskazany przez skarżących, analiza uzasadnienia obu tych skarg prowadzi do wniosku, że skarżący identyfikują w istocie jeden problem

konstytucyjny. Mianowicie chodzi o kwestię dopuszczalności drogi sądowej w celu zbadania przez sąd administracyjny zgodności z prawem uchwały inkorporującej ocenę powizytacyjną działalności notariusza, która jest wydawana na gruncie art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie.

Skarżący zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę konstytucyjności normy wywodzonej z zaskarżonych przepisów, zarówno ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i ustawy – Prawo o notariacie. Wedle tej normy uchwała rady izby notarialnej, która zawiera negatywną ocenę notariusza, nie stanowi aktu administracji publicznej i nie podlega właściwości sądów administracyjnych. Wedle skarżących takiego stanowiska nie da się pogodzić z konstytucyjnym standardem dostępu do drogi sądowej i jednocześnie z zakazem zamykania drogi sądowej. Tutaj skarżący wskazują odpowiednio art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji jako wzorce kontroli konstytucyjności.

W wyniku przeprowadzonej analizy formalnoprawnej BEOS dostrzega wadę obu skarg, która czyni niedopuszczalnym merytoryczną ocenę przedmiotu kontroli określonego w pkt 1 lit. a petitum obu skarg, mianowicie jeśli chodzi o przedmiot kontroli wskazany w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zważywszy indywidualny charakter skargi konstytucyjnej, w opinii biura brakuje w niniejszych sprawach spełnienia przesłanki stosownego związku pomiędzy przedmiotem zaskarżenia, który został wskazany w ramach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżących. Kwestionowana w skardze norma nie zdeterminowała w sensie prawnym, normatywnym treści orzeczenia, które jest przyjęte za podstawę skargi.

I teraz, wyjaśniając zasadność tego stwierdzenia, zrekonstruowaliśmy raz jeszcze stan faktyczny. Odnieśliśmy się do realiów spraw skarżących i wskazaliśmy, że skarżący uruchomili kontrolę sądowoadministracyjną w związku z odmową rozpatrzenia przez Krajową Radę Notarialną odwołania od uchwały rady izby notarialnej, która wyrażała ocenę pokontrolną wobec skarżących. Z analizy akt sprawy wynika, że obaj skarżący zainicjowali procedurę odwoławczą w trybie art. 127 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że wyraźnie skarżący identyfikowali kwestionowany art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie jako materialnoprawną podstawę do wydania decyzji administracyjnej. W związku z powyższym należałoby stwierdzić, że skarżący ulokował swoje rozważania dotyczące kognicji sądu administracyjnego w perspektywie nieobjętego zaskarżeniem przepisu art. 3 § 2 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który to przepis odnosi się do decyzji administracyjnych jako przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej. W konsekwencji należy wskazać, że wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając skargę skarżących, w ogóle nie odnosił się do kwestii problemu kwalifikacji przedmiotowej uchwały wyrażającej negatywną ocenę działalności notariuszy jako innego niż określony w art. 3 § 2 pkt 1.3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, która miałaby dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. W konsekwencji również Naczelny Sąd Administracyjny w ogóle nie odnosił się do zaskarżonego przepisu. Podsumowując, ten przepis nie został powołany ani pośrednio, ani bezpośrednio w uzasadnieniu postanowienia NSA o oddaleniu skargi, tym samym nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia wydanego przez sąd w sprawie skarżącego. I z tego też powodu w opinii biura nie może być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Ta ujawniona wada skargi konstytucyjnej wiedzie do postawienia wniosku o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 3 § 4 pkt 4 w związku z art. 58 § 1 w związku z art. 184 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Natomiast w odniesieniu do tej części skargi, która dotyczy przepisów ustawy – Prawo o notariacie, biuro przeprowadziło analizę merytoryczną z perspektywy wzorców kontroli ujawnionych w skardze, czyli art. 45 ust. 1, a także art. 77 ust. 2 konstytucji. Jedynie przypominając – problem konstytucyjny, który został sformułowany w niniejszej sprawie, dotyczy braku możliwości poddania kontroli sądowoadministracyjnej uchwały rady izby notarialnej, która wyraża ocenę pokontrolną działalności notariusza. W celu zweryfikowania zasadności stwierdzeń skarżącego w projekcie stanowiska przede wszystkim dokonaliśmy charakterystyki tego rodzaju czynności organu samorządu zawodowego notariuszy, podkreślając, że jest to jeden z instrumentów nadzoru samorządu notariuszy w zakresie wykonywania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu notariusza w interesie publicznym i dla jego ochrony. Z perspektywy problemu konstytucyjnego, który został podniesiony przez skarżących, podkreślamy, że sama

uchwała, która wyraża ocenę działalności notariusza, w żaden sposób nie rozstrzyga władczo o prawach i obowiązkach wizytowanego notariusza. W konsekwencji stwierdzamy, że dopiero uchwała podejmowana przez radę izby notarialnej w trybie art. 16 § 3, czyli w zakresie, w jakim minister właściwy do spraw sprawiedliwości prosi o opinię w uruchomionym postępowaniu w przedmiocie odwołania notariusza, jest tym aktem administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym, który będzie determinował prawa i obowiązki notariusza oraz w konsekwencji może wieść do odwołania tego notariusza. Jednakże, co podkreślamy w projekcie stanowiska, po pierwsze, taka uchwała stanowiąca opinię na wniosek ministra sprawiedliwości przybiera formę procesową postanowienia, które w rozumieniu art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego jest samoistnie zaskarżalne i jako takie również podlega kontroli sądowej przez sądy administracyjne – to w trybie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Natomiast uchwała podejmowana w trybie art. 44 § 3, czyli w trybie przedmiotu kontroli wskazanego przez skarżących, nie stanowi aktu, który by determinował prawa i obowiązki skarżących. I z tego względu, podsumowując ustalenia poczynione w skardze, stwierdzamy, że należy respektować tę autonomiczność pojęcia sprawy w znaczeniu konstytucyjnym, i podkreślamy, że urzeczywistnienie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje, gdzie pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach danego podmiotu.

Natomiast ta uchwała, podejmowana na podstawie zaskarżonego przepisu, czyli wyrażająca ocenę działalności notariusza, wydana po wizytacji nie kreuje jego praw i obowiązków. Może być przesłanką do odwołania notariusza przez ministra sprawiedliwości, ale dopiero po wszczęciu w tym przedmiocie konkretnego postępowania administracyjnego. Jednakże w tym postępowaniu notariusz z całą pewnością będzie mógł dochodzić swoich praw również przed sądem, a co za tym idzie – również będzie mógł kwestionować w ramach tego postępowania samą negatywną ocenę wydaną po wizytacji.

W ten sposób doszliśmy do wniosku, że art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie w zakresie, w jakim uchwała podejmowana na jego podstawie nie stanowi aktu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach notariusza, jest zgodny z art. 45 ust. 1, a także art. 77 ust. 2 konstytucji. Bardzo dziękuję. W razie wątpliwości, pytań, służę Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w jednej bądź drugiej sprawie? Nie widzę, wobec czego przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za wyrażeniem pozytywnej opinii wobec tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Wszyscy państwo zdążyli już zagłosować. Wobec tego zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 16 posłów. Za 16. A zatem pozytywne opinie zarówno...

Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:

Tę drugą od razu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

A ja myślałem, że od razu dwie.

Dobrze, to w takim razie głosujemy nad sprawą SK 92/24. Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 16 posłów. Za 16 posłów. I w tej sprawie też pozytywna opinia.

Przechodzimy do sprawy K 9/24. Pan profesor Karol Dobrzeniecki, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze K 9/24 została wszczęta wskutek wniosku złożonego przez grupę posłów 12 marca 2024 r. Biuro po przeanalizowaniu treści wniosku wnosi o to, żeby Wysoka Komisja wystosowała stanowisko, zgodnie z którym wnosi o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie został wskazany art. 322 ust. 1. lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim stanowi podstawę przekazania Parlamentowi UE i Radzie uprawnienia do przyjęcia zasad finansowych określających kryteria naruszenia

zasad państwa prawnego oraz warunki przyznawania środków budżetowych państwu członkowskiemu UE w zależności od wyniku oceny spełnienia wymogów państwa prawnego, ponadto w zakresie przyznania Komisji Europejskiej kompetencji do oceny spełnienia przez państwo członkowskie wymogów państwa prawnego oraz sytuacji negatywnej oceny spełnienia tych wymogów do przyznania Komisji Europejskiej kompetencji do wskazania środków ochrony budżetu UE, a Radzie kompetencji do przyjęcia decyzji wykonawczej dotyczącej zastosowania środków ochrony tego budżetu. Tutaj jako wzorce kontroli wskazano art. 90 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7–8 ust. 1 konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje, że przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 322 ust. 1 lit. a traktatu. Tym samym jeśli przepis kompetencyjny jest następnie rozumiany tak, iż w żaden sposób nie da się go pogodzić zdaniem wnioskodawców z pierwotną treścią traktatów, co za tym idzie – z treścią zgody na ratyfikację, to może dojść do działania nie tylko z pogwałceniem prawa pierwotnego, ale przede wszystkim z obejściem przytoczonych postanowień konstytucji. Wnioskodawca przyznaje, że jego intencją nie jest stwierdzenie niekonstytucyjności całego przepisu, lecz kwestionowanie takiego rozumienia tego przepisu, z którego wynika, że Parlament UE i Rada mogą określić w rozporządzeniu kryteria oceny wykonywania budżetu UE, jak również ewentualne zagrożenia dla jego wykonywania w odniesieniu do wartości Unii Europejskiej.

Istotą kontrowersji, która jest takim pewnym tłem normatywnym dla wystąpienia w ramach tego wniosku, jest przyjęcie na podstawie zaskarżonego przepisu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości – służącego ochronie budżetu UE. Ten akt zakłada możliwość zainicjowania działań przez Komisję Europejską w przypadku stwierdzenia przez nią naruszenia zasady państwa prawnego. Komisja Europejska została upoważniona do stwierdzenia, że naruszenie zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami dla budżetu albo ochronę interesów finansowych UE. Czyli nominalnie celem zastosowania tych instrumentów była ochrona budżetu UE, przy czym zostało to powiązane z przestrzeganiem przez państwa członkowskie standardów państwa prawnego. W myśl tego rozporządzenia dopuszczenie się przez państwo członkowskie w prowadzonej przez nie polityce wewnętrznej naruszenia zasad państwa prawnego jest uznawane za zagrożenie dla budżetu unijnego i w związku z tym organy mogą w tym momencie wstrzymać dofinansowanie budżetu. Zdaniem wnioskodawców to zrekonstruowane we wniosku rozumienie zaskarżonego przepisu traktatu doprowadziło do wypaczenia pierwotnego sensu tego przepisu, a także ominięcia tzw. bezpieczników wynikających z art. 7 traktatu Unii Europejskiej, takich jak konieczność uzyskania jednomyślności, ale także ograniczenie roli innych organów UE w tej procedurze.

Przed wdaniem się w merytoryczną ocenę tego, co jest powodem takiego a nie innego wniosku, pojawia się kwestia kognicji Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. Sam wnioskodawca twierdzi, że jego intencją nie jest żądanie stwierdzenia niekonstytucyjności całego przepisu, lecz zakwestionowanie takiego rozumienia, z którego wynika, że Parlament UE i Rada mogą określać w rozporządzeniu kryteria przesłanki oceny wykonania budżetu UE, czyli praktyki stosowania tego przepisu. Wnioskodawca kwestionuje normę, która została ukształtowana w procesie stosowania prawa, skutkującą rezultatem interpretacyjnym sprzecznym z pierwotnym jego znaczeniem i celem.

Pojawia się tutaj również sprawa, która niejako jest także pewnym tłem dla złożenia tego wniosku, czyli dwóch skarg z Polski i z Węgier, które w momencie składania wniosku jeszcze nie były rozstrzygnięte, a w momencie, kiedy teraz Wysoka Komisja proceduje sprawę K-9/24, są już rozstrzygnięte wyrokiem z 2022 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał wydał dwa orzeczenia w sprawie skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez Polskę i Węgry. I tutaj trybunał wskazał, że istnieje wyraźna korelacja pomiędzy poszanowaniem wartości praworządności a skutecznym wykonaniem budżetu Unii Europejskiej, zarówno zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, jak i obowiązkiem ochrony interesów finansowych UE. Czyli trybunał uznał ten mechanizm warunkowości za dopuszczalny.

Z punktu widzenia właściwości Trybunału Konstytucyjnego pojawiają się istotne zastrzeżenia, które jakby skutkowały przyjęciem takiej a nie innej konkluzji, jeżeli chodzi o dopuszczalność procedowania tej sprawy. Powołując się na orzecznictwo TK – sam TK stwierdził, że Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji do kontroli aktów prawnych i wynikiem

tego podziału jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznego interpretowania prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączności ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W tym sensie co do zasady Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontroli konstytucyjnej pierwotnego prawa Unii Europejskiej ani samodzielnej wykładni tego prawa, podobnie jak prawa wtórnego. Trzeba też dodać, że skutkiem nawet wydania orzeczenia o niekonstytucyjności traktatu nie będzie utrata mocy obowiązującej danej normy prawa międzynarodowego, ale wstrzymanie jej stosowania w ramach polskiego porządku prawnego. Obowiązkiem TK jest więc ważenie tych dwóch zasad konstytucyjnych, zasady nadrzędności konstytucji oraz zasady poszanowania zobowiązań międzynarodowych. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podejmował właśnie kwestie badania zgodności z konstytucją prawa Unii Europejskiej, za każdym razem podkreślając, że nadrzędność konstytucji jednak... poszukując takiej interpretacji, która pozostaje w zgodzie z zasadą wykładni przyjaznej prawa Unii Europejskiej, w praktyce zawsze zapewniał efektywność norm prawa UE w polskim porządku prawnym. Trybunał Konstytucyjny na przykład umorzył postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności przepisu ustawowego z normą traktatową (sprawa P 37/05) – uznał, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez TK prowadziłoby do interpretacji przepisów prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów UE.

Zmierzając do końca, TSUE i TK nie mogą być ustawione w stosunku do siebie jako sądy konkurencyjne. Chodzi o wyeliminowanie zjawiska dublowania się trybunałów, dwutorowości w zakresie orzekania w zakresie tych samych problemów prawnych, dysfunkcjonalności w relacjach wspólnotowego oraz wewnętrznego ładu prawnego.

W proponowanej tutaj ocenie Sejmu wszelkie przypadki stwierdzonych czy domniemanych sprzeczności między prawem UE a konstytucją powinny być w pierwszej kolejności eliminowane przy stosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Czyli wobec faktu, że wnioskodawca uczynił przedmiotem wniosku i zakwestionował nie tyle przepis traktatu, co pewne rozumienie tego przepisu, akty stosowania prawa, Trybunał Konstytucyjny tym bardziej nie jest władny do tego, żeby rozstrzygać i oceniać konstytucyjność stosowania prawa, co wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał. Stąd konkluzja i wniosek, żeby przyjąć umorzenie tego postępowania. Dziękuję, Wysoka Komisjo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Czy są wątpliwości, pytania? Jeżeli nie ma, to głosujemy.

Posel Barbara Bartuś (PiS):

Są, chyba pan profesor Szczucki?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie. Nie ma. Jeżeli nie ma, to głosujemy.

Proszę państwa, kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska, proszę nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo, zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 18 posłów. Za 13 posłów, przeciw 5 posłów, nikt się nie wstrzymał. A zatem w tej sprawie mamy pozytywną opinię.

Przechodzimy do sprawy K 15/24. I tutaj również pan profesor Karol Dobrzeniecki, proszę bardzo, oddaje głos.

Ekspert z BEOS Karol Dobrzeniecki:

Wysoka Komisjo, panie przewodniczący, w tej sprawie, która z kolei została zainicjowana wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa z 23 kwietnia 2024 r., także proponujemy przyjęcie stanowiska o umorzeniu postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W tym przypadku przedmiot zaskarżenia dotyczy art. 46 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka, w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej RP do wykonywania wyroków ETPCz, czyli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w związku ze stwierdzeniem przez ten trybunał naruszenia art. 6 ust. 1 konwencji z uwagi na obowiązującą procedurę powoływania sędziów i działalności Krajowej Rady Sądownictwa ze względu na jej skład i procedurę

wyboru jej członków. Ponadto zaskarżony został ten sam artykuł, tylko w oparciu o inne wzorce konstytucyjne w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej RP do wykonywania wyroków trybunału poprzez wypłatę zadośćuczynienia, zwrot kosztów na rzecz strony oraz zmianę konstytucji i ustaw dotyczących procedury powoływania sędziów i ustroju sądów, które podważają procedurę wyboru sędziów, legalność, niezawisłość, bezstronność Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotem trzecim był art. 46 i art. 26 ust. 1 konwencji w związku z Regulaminem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie, w jakim zobowiązuje organy władzy publicznej RP do wykonywania wyroków trybunału wydanych w składzie ukształtowanym niezgodnie z art. 26 ust. 4 konwencji, to jest z pominięciem sędziego wyznaczonego przez Rzeczpospolitą Polską.

W odniesieniu do zarzutów wnioskodawcy trzeba powiedzieć, że tutaj zostały poruszone takie trzy zasadnicze problemy konstytucyjne. Pierwszy dotyczy „krytycznej oceny sytuacji powstałej na gruncie zastosowania zaskarżonych przepisów konwencji, gdy normy prawa międzynarodowego wiążące Rzeczpospolitą Polską zobowiązują do działania wbrew rozumieniu konstytucji ukształtowanemu przez polski Trybunał Konstytucyjny, do podejmowania działań naruszających ustawę zasadniczą zgodnie z orzecznictwem trybunału, co zostało wprost stwierdzone ostatecznymi, powszechnie obowiązującymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego”, to jest cytat z wniosku. Druga kwestia dotyczy tego, iż wewnętrzne przepisy konwencji, niestanowiące nawet przepisów organizacji międzynarodowej, do których przystąpiła Rzeczpospolita Polska, dopuszczają, aby wyroki dotyczące i wiążące państwo były wydawane przez składy trybunału bez przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej. I trzeci problem dotyczy nakładania środków tymczasowych, wydawania tzw. wyroków pilotażowych, które nie mają umocowania w treści konwencji.

Bardzo krótko zakreślając czy zarysowując tło tego wniosku – otóż Europejski Trybunał Praw Człowieka w kilku sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził naruszenia art. 6 ust. 1 konwencji w odniesieniu do prawa do niezawisłego, bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. I tutaj jako wadliwą wskazano procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy ustawy z 8 grudnia 2017 r. Następnie Trybunał Konstytucyjny przesądził, również wydając wyrok, że art. 6 ust. 1 konwencji jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim przyznaje ETPCz kompetencje do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz nominacji sędziów krajowych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że trybunał europejski nie może w te sprawy ingerować. Więc wnioskodawca powołuje się na te orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i wskazuje, że umowa międzynarodowa nie może nakazywać wykonywania orzeczeń organów międzynarodowych, które są sprzeczne z konstytucją, w tym sensie sprzeczne z tym rozumieniem konstytucji określonym przez Trybunał Konstytucyjny.

Kilka uwag formalnoprawnych i wyjaśnienie, dlaczego ta konkluzja jest taka, żeby tutaj także Wysoka Komisja wnioskowała o umorzenie postępowania. Jeżeli chodzi o podmiot inicjujący postępowanie, samą Krajową Radę Sądownictwa, to tutaj legitymacja do inicjowania hierarchicznej kontroli jest ograniczona. W przypadku tego organu zgodnie z art. 186 konstytucji może ona wystąpić do KT z wnioskiem w sprawie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów, niezawisłości sędziów. Tutaj biuro uznaje, że ten złożony wniosek dotyczy przepisów konwencji w zakresie, w jakim przewidują związanie Rzeczypospolitej Polskiej wyrokami ETPCz, które odnoszą się bezpośrednio do materii niezależności sądów, niezawisłości sędziów. Także kwestia legalności umocowania sędziego w zakresie spełnienia standardów niezawisłości – na straży tego stoi Krajowa Rada Sądownictwa, więc z takim wnioskiem mogła ona w naszej ocenie wystąpić.

Natomiast pojawia się podobny problem jak w poprzedniej sprawie, że cały wniosek nie dotyczy samego prawa międzynarodowego, ale w większym stopniu sposobu jego stosowania. Sam wnioskodawca stwierdza, że niekonstytucyjność wskazanych przepisów konwencji wywodzi z faktu, że Europejski Trybunał Praw Człowieka, poczynając od 2021 r., w różnych sprawach – Xero Flor przeciwko Polsce, Reczkowicz przeciwko Polsce, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce – stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 konwencji w odniesieniu do prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu. Czyli Rzeczpospolita Polska została zobowiązana wprowadzić zmiany ustawodawcze w celu zapewnienia w swoim wewnętrznym porządku prawnym zgodności z wymogami niezawisłego i bezstronnego sądu w tych orzeczeniach.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zainicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, należy tu podkreślić, że przedmiotem

wniosku nie są przepisy konwencji, ale konkretny sposób wykładni zaskarżonych przepisów dokonanej w indywidualnych postanowieniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Taka kontrola jest niedopuszczalna z uwagi na określony w konstytucji zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, która nie obejmuje możliwości badania aktu stosowania prawa. Sposób, w jaki formułowano petitum wniosku, poprzez zakresowe zaskarżenie wskazanych przepisów konwencji, bezpośrednio odnosi się do cytowanych tutaj wyroków, czyli wnioskodawca dąży do tego, żeby TK tak naprawdę wypowiedział się co do konkretnych wyroków, zasadności tych wyroków, a więc byłby takim kolejnym sądem faktu, a nie sądem prawa, którym TK jest. Trybunał Konstytucyjny nie posiada takich kompetencji do kontroli aktów stosowania prawa ani dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów odnoszącej się do konkretnych stanów faktycznych.

Stąd TK sam formuluje w swoim orzecznictwie tezę, że orzecznictwo sądowe, inne akty stosowania prawa co do zasady nie mogą być przedmiotem jego kontroli. Trybunał Konstytucyjny podkreślił wyraźnie, że określony w konstytucji zakres jego kognicji nie pozwala czynić przedmiotem dokonywanej przez TK kontroli konstytucyjności wypowiedzi orzeczniczych sądów międzynarodowych, co dotyczy tak konkretnych orzeczeń, jak nawet stałej linii orzecznictwa takich sądów. Tutaj jest wyrok TK z 2005 r. w sprawie K 18/04.

Ponadto, podobnie jak w poprzednio referowanej sprawie, nawet orzeczenie niekonstytucyjności, gdyby potencjalnie zostało dokonane, nie prowadzi do derogacji tego rodzaju prawa. I należy też podkreślić, że wynikający z tego art. 46 obowiązek wykonywania wyroków ETPCz jest to obowiązek, którego źródłem są przepisy prawa międzynarodowego, nie zaś przepisy prawa polskiego. Fakt, że wykonywanie wyroków ETPCz, a więc wykonywanie owego prawnomiędzynarodowego obowiązku państwa, następuje zgodnie z procedurami obowiązującymi w RP, nie zmienia tego prawnomiędzynarodowego charakteru zobowiązania. Mając to na względzie – te wątki oczywiście zostały poszerzone w pisemnej wersji uzasadnienia wniosku – biuro proponuje, żeby przyjąć stanowisko o umorzenie tego postępowania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby w tej sprawie zabrać głos? Nie ma pytań.

Głosujemy. Kto jest za, proszę nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo, zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 17 posłów. Za – 12 posłów, przeciw – 5 posłów, nikt się nie wstrzymał. A zatem pozytywna opinia w sprawie K 15/24.

I przechodzimy do sprawy SK 93/23. Poproszę panią mecenas Natalię Cabaj o przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Natalia Cabaj:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Natalia Cabaj, Biuro Ekspertyzy i Oceny Skutków Regulacji.

Chciałabym przedstawić projekt stanowiska Sejmu w sprawie rozpatrywanej pod sygnaturą akt SK 93/23. W tej sprawie biuro występuje z propozycją wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Postępowanie dotyczy zgodności art. 17 ust. 15 i w związku z art. 17 ust. 15h w związku z art. 17 ust. 15g pkt 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia przez inną osobę niż prokurator generalny na postanowienie sądu w przedmiocie dopuszczenia do wykorzystania w postępowaniu karnym materiałów zawierających informacje stanowiące tajemnice związane z wykonywaniem zawodu lub funkcji, o których mowa w art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Jako wzorce kontroli wskazano art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 konstytucji, po drugie art. 42 ust. 2 konstytucji, po trzecie art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 konstytucji i po czwarte art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji. Są to zatem wzorce dotyczące prawa do sądu i zaskarżalności orzeczeń i decyzji.

Postępowanie w sprawie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Skarżący jest radcą prawnym i doradcą podatkowym. W związku z podejrzeniem o popełnienie przestępstwa Centralne Biuro Antykorupcyjne w ramach sprawy operacyjnej stosowało wobec skarżącego za zgodą sądu kilkukrotnie przedłużoną kontrolę operacyjną. W toku kontroli operacyjnej w związku z podsłuchem, z utwaleniem treści rozmów i kontroli korespondencji, zostały zarejestrowane rozmowy telefoniczne skarżącego z jego klientami oraz zostały zebrane inne

materiały obejmujące informacje zawierające tajemnice zawodowe radcy prawnego i doradcy podatkowego, a zatem informacje objęte tzw. względnymi zakazami dowodowymi, o których mowa w art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

Żeby przedstawić przedmiot kontroli, chyba istotne jest przedstawienie pewnego kontekstu normatywnego w czasie, w którym działy się opisywane wydarzenia. Stan prawny wyglądał następująco. W przypadku zarejestrowania w toku kontroli operacyjnej materiałów zawierających tajemnice zawodowe Centralne Biuro Antykorupcyjne zobowiązane było do przekazania tych materiałów w całości prokuratorowi generalnemu, który to z kolei miał możliwość wystąpienia do sądu z wnioskiem po pierwsze o kontrolę przez sąd, czy materiały faktycznie zawierają tajemnice zawodowe, po drugie o wyrażenie zgody na wykorzystanie tych informacji, tej tajemnicy zawodowej, w dalszym postępowaniu karnym. Z oczywistych względów kontrola operacyjna jest tajna, osoba podlegająca kontroli operacyjnej nie jest o tym fakcie informowana. Osoba taka nie jest informowana również o postanowieniach sądu i postępowaniu sądowym dotyczącym sądowej kontroli środków kontroli operacyjnej. Z tego też względu taka osoba nie jest uczestnikiem, nie jest stroną tego postępowania i nie przysługuje jej prawo do złożenia zażalenia na takie postanowienie sądu.

Uprawnienie takie przysługuje za to prokuratorowi generalnemu. W tej konkretnej sytuacji prokurator generalny wystąpił do sądu o wyrażenie zgody na wykorzystanie materiałów i taką zgodę uzyskał. Skarżący oczywiście o tym postanowieniu sądu nie został poinformowany. Nie zostało mu ono doręczone. Dowiedział się o jego wydaniu dopiero na etapie końcowego zaznajomienia z aktami sprawy. Wtedy, a zatem po zakończeniu kontroli operacyjnej i po zakończeniu tego pierwszego etapu postępowania karnego, skarżący wniósł zażalenie. Nie zostało ono jednak przyjęte, ponieważ zostało wniesione przez osobę nieuprawnioną.

I taka właśnie jest istota zarzutu skarżącego w tej sprawie. Zarzut dotyczy braku przyznania osobie, względem której zastosowano kontrolę operacyjną, prawa zaskarżenia postanowienia sądu dopuszczającego do wykorzystania w postępowaniu karnym materiałów zawierających informacje stanowiące tajemnice związane z wykonywaniem zawodu lub funkcji.

Jak już sygnalizowałam, wspominałam wcześniej, przepisy od tego czasu uległy w pewnym zakresie zmianie. Natomiast postępowanie może być kontynuowane na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym TK nie umarza postępowania z przyczyn utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, który został zakwestionowany, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Jak wskazano wcześniej, zarzut skarżącego w tym konkretnym przypadku dotyczy braku tego, czego w ustawie nie ma, a w opinii skarżącego być powinno. Brak regulacji zaś może być poddany merytorycznie kontroli przez Trybunał Konstytucyjny tylko w przypadku, w którym stanowi pominięcie prawodawcze, a nie wtedy, kiedy stanowi wyłączenie zaniechanie prawodawcze. W stanowisku oczywiście został przedstawiony przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczący odróżnienia pominięcia od zaniechania. Wydaje mi się, że w tej sytuacji przedstawianie całości tej części stanowiska jest zbędne, ale chciałabym zwrócić uwagę na jeden szczególnie istotny w tym przypadku fragment orzecznictwa. Orzekanie o pominięciu prawodawczym jest pewnym wyjątkiem, a wyjątki powinny być rozumiane ściśle i rozumiane w sposób możliwie wąski. Dlatego właśnie na wszczynającym kontrolę pominięcia prawodawczego spoczywa obowiązek wyjątkowej staranności i zaangażowania w formułowaniu uzasadnienia żądania. W takiej sprawie postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby skarżącego, jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, że nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu skarżącego winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Przedkładając te ustalenia oraz wymogi dotyczące kontroli pominięć prawodawczych na konkretną sprawę, należy zauważyć, że takim pierwszym, najważniejszym i koniecznym, choć niewystarczającym, kryterium oceny, że doszło do pominięcia prawodawczego, jest ustalenie, że sprawa dotyczy materii, której regulacja prawodawcy jest nakazana przez konstytucję. W tym konkretnym przypadku skarżący przyjął wbrew rzeczywistemu standardowi konstytucyjnemu, że każde postępowanie toczące się w ramach kontroli czynności operacyjnych w postępowaniu przygotowawczym jest sprawą w rozumieniu art. 45 konstytucji, kończy się wydaniem orzeczenia sądu pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 konstytucji

i w związku z tym wymagane jest, aby rozstrzygnięcie wydawane było w ramach dwuinstancyjnego postępowania zgodnie z art. 176 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się o cechach kontroli sądowej nad kontrolą operacyjną, także w przypadkach spraw bardzo podobnych do tej będącej przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, wskazywał, że istotną cechą czynności operacyjnych jest ich poufny lub tajny charakter. Z natury rzeczy czynności te są niejawne, przede wszystkim wobec zainteresowanego, prowadzone w warunkach dających służbom szeroki margines uznaniowości, przy ograniczonych gwarancjach dla praw osoby poddanej tym czynnościom i okrojonej kontroli zewnętrznej, także okrojonej kontroli sądowej. Jej ograniczenie leży w samej istocie kontroli operacyjnej. Sądowa kontrola czynności operacyjnych nie stanowi też sedna aktywności sądów wskazanej w konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że bezpośrednie wykorzystanie rezultatów czynności operacyjnych w procesie jest wykluczone. Dopiero od momentu ich przekształcenia w materiał dowodowy stają się one podmiotem pełnej procedury sądowej mającej na celu wymierzenie sprawiedliwości. W tym też momencie osoba, względem której środki kontroli operacyjnej były stosowane, nabywa prawa strony, w tym pełne prawo do obrony. Trybunał Konstytucyjny wskazywał także, że ograniczenie czy nawet wyłączenie sądowej kontroli czynności operacyjno-rozpoznawczych nie musi samo przez się świadczyć o naruszeniu standardu demokratycznego państwa prawa.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że konstytucja nie nakazuje objęcia rozstrzygnięć sądu wydawanych w ramach sądowej kontroli czynności operacyjnych gwarancją możliwości ich zaskarżenia przez osoby, wobec których stosowano kontrolę operacyjną.

Inną istotną cechą pominięcia prawodawczego jest to, że okoliczności sprawy, treść ustawy wskazuje, że pominięcie nie było elementem zamierzonego działania prawodawcy. Tymczasem w tym przypadku o intencjonalności działań prawodawcy w zakresie regulacji kwestii zaskarżalności orzeczeń sądu wydawanych w ramach sądowej kontroli czynności operacyjnych świadczy fakt, że w podobny sposób, tzn. bez uwzględnienia prawa zaskarżenia orzeczeń przez osoby, wobec których stosowano kontrolę operacyjną, w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym unormowano kwestię zaskarżalności absolutnie wszystkich postępowań sądu mieszczących się w tej kategorii spraw. Dotyczy to zatem postanowień sądów w przedmiocie zarządzania kontroli operacyjnej, następczej zgody na przeprowadzenie kontroli operacyjnej w przypadkach niecierpiących zwłoki oraz przedłużania kontroli operacyjnej. Co więcej, rozwiązania pod wszystkimi prawnie relewantnymi względami identyczne z tym zakwestionowanym w niniejszym postępowaniu uwzględnione zostały w ustawie o Policji, w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz w ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, co świadczy o tym, że takie rozwiązanie zostało wprowadzone intencjonalnie i taka właśnie była intencja ustawodawcy.

Trzecią istotną cechą pominięcia prawodawczego jest wykazanie tożsamości jakościowej materii, którą reguluje zaskarżony przepis, oraz materii, która znajduje się poza jej regulacją. Tutaj skarżący wskazał na dwie możliwości porównywania sytuacji prawnej. Po pierwsze porównuje prawo osoby, względem której stosowana jest kontrola operacyjna, z sytuacją prawną prokuratora generalnego. Tutaj widać już na pierwszy rzut oka, że w przypadku postępowań, które z punktu widzenia osoby są niejawne, o symetrii, o równości stron z oczywistych względów nie może być mowy. Po drugie skarżący jako podmiot podobny do osoby, względem której stosowano kontrolę operacyjną, wskazuje osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuratury Generalnej, które na mocy art. 180 § 2 k.p.k. są przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą. Także to zestawienie podmiotów wskazuje na to, że nie ma tutaj mowy o podmiotach podobnych. Inna jest bowiem sytuacja osoby, która w toku postępowania zostaje zwolniona z obowiązku zachowania tajemnicy i jest przesłuchiwana na okoliczność informacji, które pozyskała, a inna jest sytuacja osoby, w jakiej znalazł się skarżący w tym konkretnym przypadku.

Ostatnią taką istotną cechą pominięcia prawodawczych jest badanie, czy treść zarzutów skarżącego wskazuje na konieczność dokonania daleko idących zmian lub stworzenia nowej regulacji prawnej. Co do zasady w przypadkach pominięcia prawodawczych rozwiązanie problemu konstytucyjnego polegałoby wyłącznie na uzupełnieniu istniejącej regulacji o brakujący element. Konieczność daleko idącej zmiany przepisów świadczy już w ocenie TK co do zasady o tym,

że w konkretnej sytuacji ma miejsce najwyżej zaniechanie prawodawcze. W tym konkretnym przypadku rozwiązanie problemu prawnego będącego przedmiotem zarzutu skarżącego wymagałoby daleko idącej reformy regulacji normujących materię postępowania karnego i stworzenia jakiejś formy – obecnie nieistniejącej nawet w szcztątkowym zakresie – następczej kontroli czynności operacyjnych dokonywanej przez sąd z inicjatywy osoby, wobec której stosowana była kontrola operacyjna. Z opisanych powyżej względów należy uznać, że w przedstawionej skarżdzie konstytucyjnej zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego. Postępowanie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS)

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy macie państwo pytania? Nie.

Głosujemy. Kto jest za pozytywną opinią o przedmiocie tego stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję.

Proszę wyświetlić wyniki. Głosowało 17 posłów. Za – 17. A zatem jest pozytywna opinia.

I mamy teraz jeszcze ostatnią sprawę, SK 86/23. Pan mecenas Tomasz Esmund, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Tomasz Esmund:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 86/23 została wszczęta skargą konstytucyjną spółki prawa handlowego. Stan faktyczny jest następujący. Skarżąca, zajmująca się działalnością z zakresu handlu olejami, dokonała pewnej transakcji, która wzbudziła zastrzeżenia organów kontroli podatkowej. Przeprowadzono zatem stosowne postępowanie w zakresie kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku VAT oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Jednakże skarżąca tuż przed upływem pięcioletniego terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego została powiadomiona o toczącym się postępowaniu w związku z możliwością popełnienia oszustw podatkowych w sprawie jej kontrahentów, czyli została poinformowana o zarzutach stawianych w sprawie in rem, podczas gdy bieg przedawnienia zobowiązań podatkowych został wobec skarżącej zawieszony, mimo że wobec niej nie zostały postawione żadne zarzuty ani nie toczyło się żadne postępowanie. Po wyczerpaniu drogi odwoławczej skarżąca wystąpiła ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego, a jako zasadniczy przedmiot kontroli wskazała przede wszystkim art. 70 § 6 pkt 1 w związku z art. 70c Ordynacji podatkowej, a więc ten przepis, który umożliwiał w określonych przypadkach zawieszenie biegu pięcioletniego terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W prezentowanym projekcie stanowiska formułujemy propozycję wniosku o umorzenie postępowania. Powodem umorzenia postępowania są liczne wady konstrukcyjne tej skargi, które uniemożliwiają jej merytoryczne rozpoznanie. Przede wszystkim skarżąca nie dopełniła w naszej ocenie ciężącego na niej obowiązku właściwego określenia przedmiotu zaskarżenia. Sformułowała różnorodne, rozbudowane, wręcz wielostronicowe zakresy zaskarżenia lub sposoby rozumienia, przywoływane do tego w skarżdzie w sposób niejednolity.

Jednakże nie to jest tutaj akurat kluczowe. Abstrahując bowiem od stopnia rozbudowania poziomu i klarowności tych zakresów najbardziej problematyczne jest to, że nie zostały one ujęte w sposób ogólny i abstrakcyjny, a więc w taki sposób właściwy dla postępowania przed trybunałem, który jest sądem prawa. Trudno więc w ogóle powiedzieć, aby sposób sformułowania tego zakresu zaskarżenia inicjował hierarchiczną kontrolę norm.

Wątpliwe jest w ogóle to, czy wskazane przez skarżącą zakresy mieszczą się w zawartości normatywnej zaskarżonej regulacji. I taki brak jednoznacznego konkretnego określenia przedmiotu zakresu zaskarżenia przez skarżącą oznacza niespełnienie jednego z podstawowych wymogów formalnych skargi konstytucyjnej. Kolejnym powodem jest to, że skarżąca ujmuje zakres zaskarżenia w taki sposób, który wskazuje na próbę kwestionowania w drodze skargi konstytucyjnej zarówno zaniechania ustawodawczego, jak i praktyki stosowania prawa w konkretnej sprawie.

Nie będę już oczywiście omawiał różnic pomiędzy zaniechaniem a pominięciem. Tutaj koleżanka idealnie w mojej ocenie wszystko przedstawiła. Chciałbym tutaj jednak zauważyć, że skarżąca, chcąc zaskarżyć poprawnie pominięcie ustawodawcze, powinna wykazać związek zachodzący między niepełną z perspektywy konstytucji treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych.

I w tym momencie napotykamy kolejny problem, a mianowicie problem wzorców konstytucyjnych. Skarżąca wskazała art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 konstytucji i w odniesieniu do tej kwestionowanej konkretnie regulacji zakresu prawa daninowego wskazane przez nią główne wzorce kontroli są nieadekwatne z perspektywy stawianych zarzutów, problemów konstytucyjnych, ponieważ zarzuty te koncentrują się wokół wymogów konstrukcyjnych przepisów prawa daninowego. Praktycznie więc nie było możliwe, aby skarżąca mogła wykazać zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa z art. 64.

Analiza skargi konstytucyjnej pozwala uznać, że w uzasadnieniu skargi skarżąca skoncentrowała się przede wszystkim na wykazaniu niezgodności tej kwestionowanej regulacji z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednakże taki sposób sformułowania zarzutu niekonstytucyjności nie nasuwałby takich zasadniczych zastrzeżeń, gdyby był to wniosek pochodzący od podmiotu mającego ogólną legitymację do inicjowania kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym. W sytuacji skargi konstytucyjnej skarżąca, chcąc skutecznie zakwestionować dany przepis zasady ochrony zaufania, musiałaby powiązać naruszenie tejże zasady z naruszeniem prawa lub wolności, czego nie uczyniła, bo też praktycznie w tej konkretnej sytuacji było to niemożliwe. Czyli z uwagi na brak możliwości dokonania oceny zgodności przez pryzmat art. 64 ust. 1 i 3 nie jest też możliwe dokonanie oceny wyłącznie już teraz przez pryzmat zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W naszej ocenie nie można w sposób jednoznaczny wykluczyć, że stawiane przez skarżącą problemy teoretycznie można byłoby rozważać przez pryzmat innych wzorców konstytucyjnych dotyczących konstruowania przepisów daninowych. Z analiz orzecznictwa TK wynika, że mógłby to być art. 84, art. 217 konstytucji, a także inne ewentualnie aspekty wynikające z art. 2 konstytucji, jak chociażby zasada określoności lub proporcjonalności, odnosząca się do regulacji nakładających określone powinności. Jednakże skarżąca tego rodzaju wzorców nie wskazała, a tego rodzaju sposób skonstruowania skargi konstytucyjnej, a mianowicie skarżenie tego konkretnego przepisu Ordynacji podatkowej przez pryzmat art. 64 i art. 2, nie jest nowością w orzecznictwie trybunału. Przypadki tego rodzaju już zachodziły i TK uznał tutaj nieadekwatność art. 64 w odniesieniu do tego konkretnego przepisu Ordynacji podatkowej. I chociażby w relatywnie niedawnym postanowieniu o umorzeniu postępowania, z 26 września 2023 r., sprawa SK 122/20, umorzył postępowanie właśnie z powodów zbliżonych do tych, które wskazujemy w proponowanym przez nas stanowisku.

Jeszcze tylko chciałbym dodać, że sprawa, którą omawiamy, należy do pewnej puli spraw trybunalskich, gdzie skarżony jest ten przepis z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Skarżący składają te skargi cyklicznie, napotykając różnego rodzaju przeszkody związane z trybem skargi konstytucyjnej i wymogami skargi konstytucyjnej, podczas gdy od ponad dziesięciu lat w Trybunale Konstytucyjnym jest wniosek rzecznika praw obywatelskich dotyczący tego przepisu Ordynacji podatkowej – przez ponad dziesięć lat ten wniosek nie został rozpoznany, czego konsekwencją są kolejne skargi obywateli do Trybunału Konstytucyjnego.

Podsumowując, w tej konkretnej sprawie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z uwagi na te wady konstrukcyjne skargi konstytucyjnej. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję. Czy są jakieś pytania, wątpliwości? Nie ma.

Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią przedstawionego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Bardzo proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 14 posłów. Za 14. I w tej sprawie mamy też pozytywną opinię.

To była ostatnia sprawa, którą rozpatrzyła Komisja. Wobec tego bardzo serdecznie dziękuję, dziękuję pani dyrektor, dziękuję naszym ekspertom i dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie.