

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ (NR 39)

z dnia 10 września 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 39)

10 września 2025 r.

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

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 6/24, P 7/24, SK 12/25, SK 3/24, P 3/25, SK 81/23.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Paweł Daniluk**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Tomasz Esmund**, **Kamila Groszkowska**, **Michał Ziółkowski** – eksperci z BEOS, **Magdalena Żychlińska**, **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam przybyłych na dzisiejsze posiedzenie posłów, również panią dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji **Marzenę Laskowską** wraz z naszymi ekspertami.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście i myślę, że możemy przystąpić do jego realizacji. W pierwszej sprawie, P 6/24, będę prosił pana profesora **Pawła Daniluka** o przedstawienie problemu konstytucyjnego. Proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Paweł Daniluk:

Uprzejmie dziękuję. **Paweł Daniluk**, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę pierwszą, P 6/24, tutaj przedmiotem kontroli jest art. 178a § 5 Kodeksu karnego. Jest to przepis stosunkowo nowy, wszedł w życie 14 marca 2024 r. Nastąpiło to na podstawie ustawy z 7 lipca 2022 r. Zgodnie z początkową częścią tego przepisu sąd obligatoryjnie orzeka przepadek prowadzonego przez sprawcę pojazdu mechanicznego lub jego równowartości w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 1 lub § 4 Kodeksu karnego. Mamy tutaj zatem do czynienia z nałożeniem na sąd obowiązku orzeczenia przepadku. Ten przepadek jest orzekany za przestępstwa polegające, najogólniej rzecz ujmując, na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub w stanie pod wpływem środka odurzającego. I ten przepadek dotyczy albo prowadzonego przez sprawcę pojazdu mechanicznego, albo jego równowartości. Przy czym przepadek równowartości następuje w takiej sytuacji, kiedy to w czasie popełnienia przestępstwa pojazd nie stanowił wyłącznie własności sprawcy albo już po popełnieniu przestępstwa sprawca zbył, darował lub ukrył podlegający przepadkowi pojazd.

I w sprawie karnej, która legła u podstaw pytania prawnego, ten prowadzony przez oskarżonego pojazd stanowił własność innej osoby. A zatem mamy tu do czynienia wyłącznie z sytuacją orzekania przepadku równowartości pojazdu mechanicznego, a to jest istotne w kontekście konkretnej kontroli konstytucyjności prawa w tej sprawie, bo została ona zainicjowana pytaniem prawnym. Zatem w projekcie odnosimy się tylko do sytuacji orzekania przepadku równowartości pojazdu. I w kontekście pierwszego zarzutu sądu pytającego, za chwilę o tym zarzucie jeszcze powiem, niezwykle istotne jest to, że ten obowiązek orzeczenia przepadku ulega redukcji już z mocy samego kwestionowanego przepisu. To wynika po pierwsze z tego, że w wypadku przestępstwa z art. 178a § 1 Kodeksu karnego, więc jednego z tych przestępstw, za który się orzeka przepadek, tego przepadku nie orzeka się, kiedy zawartość alkoholu w organizmie sprawcy była niższa niż 1,5‰ we krwi lub 0,75 mg na m³ w wydychanym powietrzu albo nie prowadziła do takiego stężenia.

Po drugie sąd może odstąpić od orzeczenia tego przepadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. I w związku z tymi odstępstwami od obowiązku orzeczenia przepadku w kwestionowanym przepisie nie mamy do czynienia z obligatoryjnością sensu stricto, ale z tzw. obligatoryjnością względną, która to obligatoryjność, o czym również za chwilę powiem, jest akceptowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Należałoby jeszcze dodać, że z mocy innego przepisu, przepisu ogólnego art. 44b Kodeksu karnego, nie orzeka się ani przypadku pojazdu, ani przypadku równowartości pojazdu, kiedy po pierwsze sprawca prowadził niestanowiący jego własności pojazd mechaniczny, wykonując czynności zawodowe albo służbowe, które polegają na prowadzeniu pojazdu na rzecz pracodawcy – w takiej sytuacji w miejsce przypadku pojawia się nawiązka. Po drugie sąd nie orzeka ani przypadku, ani przypadku równowartości, jeżeli orzeczenie przypadku pojazdu mechanicznego jest niemożliwe lub niecelowe z uwagi na utratę przez sprawcę tego pojazdu, jego zniszczenie lub znaczne uszkodzenie. I właśnie w tym kontekście, o którym przed chwilą powiedziałem, należy widzieć pierwszy zarzut sądu pytającego, bo zgodnie z tym zarzutem kwestionowany art. 178 § 5 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim obliguje sąd karny do orzeczenia przypadku równowartości pojazdu mechanicznego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 z art. 175 ust. 1 konstytucji.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, należałoby przede wszystkim powiedzieć, że sąd pytający ma o tyle rację, o ile wskazuje, że z tych przepisów konstytucji, i z art. 45 ust. 1, i z art. 175 ust. 1, faktycznie wynika standard swobody orzeczniczej sądu karnego, której to swobody ustawodawca nie powinien nadmiernie krępować. Odwołując się do zastanego orzecznictwa TK, można powiedzieć, że roli sądu nie można sprowadzać do roli automatu, do roli notarialnej, a więc takiej, w której sąd bez żadnej indywidualnej oceny musi orzec określoną przez ustawodawcę sankcję karną.

W omawianej sprawie nie mamy do czynienia z taką nadmierną ingerencją władzy ustawodawczej w swobodę orzeczniczą sądu. To wynika przede wszystkim z tego, że te regulacje, o których mówiłem na początku, istotnie ograniczają obligatoryjność orzekania przypadku, przewidując takie sytuacje, gdzie przypadku nie orzeka się albo można go nie orzec. I przede wszystkim mam tutaj na myśli tę możliwość odstąpienia od orzeczenia przypadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek uzasadniony szczególnymi okolicznościami. I w takich warunkach, biorąc pod uwagę wypracowany w orzecznictwie TK standard konstytucyjny, nie można mówić o niekonstytucyjnym skrepowaniu sądu w zakresie decydowania o przypadku. Można powiedzieć, że ta suma rozwiązań, o których mówiłem, rozwiązań, które ograniczają wyjściowo obligatoryjność przewidzianą w kwestionowanym przepisie, wyklucza twierdzenie, jakoby sąd został tutaj sprowadzony do roli automatu, do roli organu pozbawionego jakiejkolwiek decyzyjności. Zatem ten pierwszy zarzut sądu pytającego należałoby uznać za nieuzasadniony.

Natomiast już uzasadniony jest drugi zarzut sądu pytającego. Zgodnie z tym zarzutem kwestionowany art. 178a § 5 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim obliguje sąd karny do orzeczenia przypadku równowartości pojazdu mechanicznego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji, bo narusza konstytucyjną zasadę równości. Tutaj, aby zrozumieć istotę tego zarzutu, należy porównać sytuację dwóch lub większej liczby sprawców, sprawców takiego samego przestępstwa z art. 178 § 1 Kodeksu karnego, którzy popełnili to przestępstwo w podobnych okolicznościach, które to okoliczności rzutują na zbliżony stopień ich winy, na zbliżony stopień społecznej szkodliwości ich czynów. I w świetle konstytucyjnej zasady równości tacy sprawcy powinni spotkać się z podobną sankcją karną. Tymczasem w kwestionowanym stanie prawnym ta sankcja może się istotnie różnić i może się różnić tylko dlatego, że prowadzili oni pojazdy mechaniczne o różnej wartości. Innymi słowy, sprawcy takich samych przestępstw, popełnionych w podobnych okolicznościach mogą doznać rażąco odmiennej dolegliwości. I w wypadku jednego z tych porównywanych sprawców może to być na przykład dolegliwość rzędu 50 tys., bo właśnie tyle jest wart ten pojazd podlegający przypadkowi, a już w wypadku kolejnego sprawcy ta dolegliwość może mieć wymiar na przykład 500 tys. zł, bo to właśnie będzie odpowiadało wartości podlegającego przypadkowi pojazdu bądź równowartości. Zatem mówiąc krótko, sprawca prowadzący droższy pojazd zostanie ukarany surowiej, a sprawca prowadzący tańszy pojazd łagodniej. I tutaj kluczowe znaczenie ma to, że ta wartość prowadzonego pojazdu, która determinuje tę dolegliwość, jest bardzo często czynnikiem przypadkowym, a zwłaszcza wówczas jest czynnikiem przypadkowym, kiedy sprawca prowadzi cudzy pojazd, tak jak to właśnie miało miejsce w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Zatem, odwołując się ponownie do przykładu, jeżeli sprawca ma sąsiada, przyjaciela, zleceniodawcę, który ma kilka aut, powiedzmy, jedno o wartości 50 tys. zł, a drugie o wartości 100 tys. zł i sprawca pożycza auto od tej osoby, po czym prowadzi je w stanie nietrzeźwości, to wówczas dolegliwość przypadku tak naprawdę będzie zależała od tego, które auto zostało w tym momencie wypożyczone, które było sprawne, które było dostępne. A to jest okoliczność całkowicie irrelevantna w kontekście ukarania, w szczególności nie wpływa ani na stopień winy, ani na społeczną szkodliwość czynu.

Do tego jeszcze w takim szerszym kontekście, obejmującym też sytuację przepadku samego pojazdu, a nie tylko równowartości, można powiedzieć, że wzbudza wątpliwości pewne założenie ustawodawcy, że różnice w wartości prowadzonych pojazdów świadczą o odpowiednio zróżnicowanym statusie majątkowym tych kierowców. Współcześnie chyba nie da się tak twierdzić. Nie można powiedzieć, że sprawca, który prowadzi pojazd o wartości 50 tys. zł, jest pięć razy bogatszy od tego sprawcy, który prowadzi pojazd o wartości 10 tys. zł. Nierzadko jest tak, że osoby mniej zamożne są właścicielami droższych, bardziej wystawnych samochodów, bo to obecnie jest możliwe, chociażby z uwagi na różne formy... czy też na przykład w postaci pożyczek. Zatem nie można mówić, że dolegliwość przepadku jest proporcjonalna do stopnia zamożności sprawcy.

I wracając jeszcze na chwilę do realiów sprawy karnej, na kanwie której zadano pytanie prawne – w tej sprawie, tak jak mówiłem, sprawca prowadził cudzy pojazd, a właśnie w takich sytuacjach, kiedy sprawca prowadzi nienależący do niego pojazd, to założenie, że wartość prowadzonego pojazdu świadczy o określonym statusie majątkowym kierowcy, jest już zupełnie nieadekwatne. Można powiedzieć, że jest wręcz przeciwnie. W takich warunkach ta dolegliwość przepadku może być całkowicie nieadekwatna do statusu majątkowego sprawcy. Wystarczy sobie wyobrazić mało zamożnego sprawcę, który prowadzi pojazd dużej wartości właśnie na przykład pożyczony od znajomego czy też udzielony przez zleceniodawcę. I w takich warunkach może być przecież i tak, że wartość tego przepadku, będąca wynikiem wartości tego pojazdu, będzie kilkakrotnie wyższa od całego majątku sprawcy.

I stąd też w projekcie stanowiska prezentujemy wniosek, że ten drugi zarzut, czyli zarzut, zgodnie z którym kwestionowany przepis w zakresie, w jakim obliguje sąd karny do orzeczenia przepadku równowartości pojazdu mechanicznego, narusza zasadę równości, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji. Ten zarzut należałoby uznać za zasadny. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma pytań.

Wszystko jasne, głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w sprawie tego stanowiska, proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 11 posłów. Wszyscy za. A zatem tutaj mamy pozytywną opinię.

Jeszcze raz poprosimy pana profesora o przedstawienie kolejnej sprawy, P 7/24.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Dziękuję uprzejmie.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę P 7/24, to w tej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 87 § 1 Kodeksu wykroczeń, a przepis ten stanowi: „Kto, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, podlega karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 2,5 tys. zł”.

W tym przepisie stypizowano wykroczenie polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu bądź w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu. I od razu trzeba tutaj powiedzieć, że pierwszy z tych stanów, stan po użyciu alkoholu, jest de lege lata zdefiniowany legalnie, zdefiniowany w art. 46 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem ten stan zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do po pierwsze stężenia we krwi od 0,2‰ do 0,5‰ alkoholu albo po drugie obecności w wydychanym powietrzu od 0,1, do 0,25 mg alkoholu w decymetrze sześciennym.

Dla zrozumienia zarzutów sądu pytającego należy jeszcze dopowiedzieć, że oprócz tego kwestionowanego przepisu w systemie prawa znajduje się przepis bardzo podobny. Mam tutaj na myśli art. 178a § 1 Kodeksu karnego i ten przepis normuje już nie wykroczenie, ale przestępstwo polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. I tu również trzeba powiedzieć, że stan nietrzeźwości z art. 178a § 1 Kodeksu karnego również jest zdefiniowany legalnie, zarówno w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, jak i w art. 115 § 16 Kodeksu karnego. Zgodnie z tym drugim przepisem stan nietrzeźwości zachodzi, gdy po pierwsze zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5‰ albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość lub po drugie zawartość alkoholu w decymetrze

sześciennym wydychanego powietrza przekracza 0,25 mg albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość. Na płaszczyźnie intoksykacji alkoholem nie mamy problemu z odróżnieniem wykroczenia z kwestionowanego przepisu od przestępstwa z art. 178a § 1 Kodeksu karnego. Zatem jeżeli sprawca prowadzący pojazd mechaniczny mieści się w tych widełkach, w tych progach stanu po użyciu alkoholu, to popełnia wykroczenie. Natomiast jeżeli przekroczy te progi i wejdzie już w stan nietrzeźwości, to wówczas popełnia przestępstwo z art. 178a § 1.

Natomiast inaczej ma się rzecz z intoksykacją środkiem innym niż alkohol. I tutaj podstawowa różnica polega na tym, że nigdzie nie ma definicji legalnej ani stanu po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, ani stanu pod wpływem środka odurzającego. I właśnie w tej płaszczyźnie sąd pytający stawia zarzut, że kwestionowany przepis w zakresie, w jakim stanowi o stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 konstytucji. I tutaj sądowi pytającemu chodzi o naruszenie zasady określoności czynu, co zdaniem sądu ma wynikać z tego, że nie wskazuje się w sposób jednoznaczny, na czym polega stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, a to z kolei w ocenie sądu ma powodować, że nie wiadomo, jakie zachowania wypełniają znamiona kwestionowanego przepisu, a ponadto nie można odróżnić wykroczenia stypizowanego w kwestionowanym przepisie od przestępstwa z art. 178a § 1 Kodeksu karnego.

Odnosząc się do tych zarzutów, należałoby przede wszystkim powiedzieć, że ten stan prawny, w którym, jak słusznie wskazuje sąd pytający, nie mamy definicji legalnej ani stanu po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, ani stanu pod wpływem środka odurzającego, nie oznacza wbrew twierdzeniu sądu pytającego, że kwestionowany przepis wywołuje jakieś niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne. A tylko tego rodzaju wątpliwości w świetle zastanego orzecznictwa TK uzasadniałyby twierdzenie, że kwestionowany przepis narusza zasadę określoności czynu. Takich wątpliwości, Wysoka Komisjo, nie ma za sprawą orzecznictwa Sądu Najwyższego, bo w tym orzecznictwie wypracowano pewien jednolity sposób wykładania stanu po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu oraz stanu pod wpływem środka odurzającego. Ta linia orzecznicza została rozpoczęta takim fundamentalnym wyrokiem z 7 lutego 2007 r. i zgodnie z tą linią orzeczniczą sądu najwyższego stan pod wpływem środka odurzającego, a więc ten stan z art. 178a § 1 Kodeksu karnego, to taki stan, który wywołuje w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy, a zwłaszcza w zakresie zakłócenia czynności psychomotorycznych, takie same skutki jak spożycie alkoholu powodujące stan nietrzeźwości. Natomiast stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, a więc ten stan z artykułu 87 § 1 Kodeksu wykroczeń, to stan, który wywołuje w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy, a zwłaszcza w zakresie zakłócenia czynności psychomotorycznych, takie same skutki jak spożycie alkoholu powodujące stan po użyciu alkoholu.

I właśnie dzięki tej wykładni Sądu Najwyższego możemy nie tylko określić, czym na gruncie kwestionowanego przepisu jest stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, ale również możemy odróżnić go od stanu pod wpływem środka odurzającego i tym samym odróżnić wykroczenie od przestępstwa z art. 178a § 1 Kodeksu karnego. Oczywiście to nie oznacza, że w konkretnych postępowaniach karnych nie mogą pojawić się trudności z ustaleniem, czy sprawca znajdował się czy to w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, czy to w stanie pod wpływem środka odurzającego, ale usunięciu tych trudności dowodowych tak naprawdę służą badania określające stopień stężenia środka odurzającego w organizmie sprawcy. Istotna rola jest oczywiście biegłych toksykologów, którzy później, na podstawie oceny tego stężenia, powinni odpowiedzieć na pytanie o oddziaływanie tego środka na ośrodkowy układ nerwowy oskarżonego czy też obwinionego. I bardzo ważne jest też to, w szczególności w perspektywie gwarancyjnej, że zdaniem Sądu Najwyższego – ale to także spotkało się z aprobatą TK w jednym z orzeczeń – należałoby przyjąć, że jeżeli stan materiału dowodowego w konkretnej sprawie nie pozwala na kategoryczne ustalenie, czy sprawca znajdował się w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, czy też w stanie pod wpływem środka odurzającego, to wówczas sądy powinny przyjmować wariant dla sprawcy korzystniejszy, a więc ten stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, bo przez to sprawca może zostać ukarany za wykroczenie, a nie za przestępstwo. I taki sposób procedowania znajduje oparcie w art. 5 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a więc w zasadzie in dubio pro reo.

W świetle tego, co powiedziałem, w projekcie stanowiska wnosimy o uznanie, że art. 87 § 1 Kodeksu wykroczeń w zakresie, w jakim stanowi o stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie widzę. Nikt nie chce zabrać głosu. A zatem sprawa jest jasna.

Możemy głosować. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie.

Głosowało 14 posłów. Za – 14. Nikt nie był przeciw. Nikt się nie wstrzymał. A zatem pozytywne stanowisko również w tej sprawie.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Tutaj na prośbę pani mecenas Katarzyny Miaskowskiej-Daszkiewicz teraz rozpatrzylibyśmy sprawę SKO 12/25. I poproszę panią mecenas o przedstawienie problemu konstytucyjnego.

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

Dzień dobry. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt. SK 12/25 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Jest to skarga z 5 października 2023 r., w której skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Skarżący objął zaskarżeniem dwa przepisy tej ustawy – art. 42b ust. 1, który jest podstawą do otrzymania od Narodowego Funduszu Zdrowia zwrotu kosztów świadczenia opieki zdrowotnej, które jest świadczeniem gwarantowanym, ale udzielonym na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a także art. 109 ust. 1 przywołanej ustawy, który jest podstawą kompetencyjną dla prezesa NFZ do rozpatrywania indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego.

Przed rekonstrukcją zarzutów skarżącego należy określić stan faktyczny, który legł u podstaw analizowanej skargi. Skarżący jest ubezpieczony w NFZ i zwrócił się do prezesa funduszu o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych mu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednak zrealizowanych przez podmiot prywatny. W tym celu złożył stosowny wniosek na zmodyfikowanym przez siebie formularzu, który stanowi załącznik do rozporządzenia ministra zdrowia w sprawie wzoru wniosku o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych poza granicami kraju. Przypominam, skarżący świadczenia uzyskał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prezes NFZ poinformował skarżącego o wszczęciu postępowania, następnie je umorzył ze względu na brak podstaw do podjęcia decyzji refundacyjnej. Skarżący złożył w związku z tym skargę do sądu administracyjnego, który oddalił ją wyrokiem z 4 marca 2022 r. Podobny los spotkał skargę kasacyjną od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tym samym skarżący uzyskał ostateczny wyrok, z którym wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw i wolności.

Jakie wzorce konstytucyjne wskazuje skarżący w niniejszym postępowaniu? Skarżący identyfikuje dwa problemy konstytucyjne. Przede wszystkim podnosi on, że koszty leczenia przeprowadzonego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej mogą być zrefundowane polskiemu pacjentowi przez NFZ. Natomiast polski pacjent, który decyduje się na skorzystanie z prywatnego sektora ochrony zdrowia w Polsce, nie ma możliwości skorzystania z takiego mechanizmu refinansowania. W opinii skarżącego takie wykluczenie ma charakter nierównościowy. Skarżący wskazuje jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 32 ust. 1 konstytucji w związku z art. 68 ust. 2 konstytucji, statuującym prawo do równej ochrony zdrowia. Skarżący identyfikuje również zwrot kosztów, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, jako konstytucyjny element mający urzeczywistniać jego prawo do ochrony zdrowia, o którym mowa w art. 68 ust. 1 konstytucji, stąd też ten przepis ustawy zasadniczej został wskazany jako podstawa kontroli w niniejszej sprawie.

Natomiast w odniesieniu do art. 109, który jest przepisem kompetencyjnym dla prezesa NFZ, skarżący wskazuje, że kwestionuje ten przepis w zakresie, w jakim w pojęcie indywidualnej sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego, o którym mowa w tym przepisie, nie wchodzi sprawa zwrotu kosztów leczenia szpitalnego, które obejmuje świadczenia gwarantowane na rzecz ubezpieczonego przez krajowy niepubliczny podmiot leczniczy, który nie ma zawartej umowy z NFZ. I w tym zakresie skarżący wskazuje, że przepis ten narusza jego prawo do ochrony zdrowia i do równej ochrony zdrowia, wskazując art. 68 ust. 1 i ust. 2 konstytucji.

Przeprowadzona na potrzeby niniejszej sprawy analiza formalnoprawna skargi konstytucyjnej ujawniła dwie wady skargi, które stają się autonomicznie, niezależnie od siebie podstawami do sformułowania wniosku o umorzenie niniejszego postępowania. Przede wszystkim – pierwsza przesłanka umorzenia postępowania – z analizy tego pisma procesowego wyłonił się problem związany z realizacją przez skarżącego obowiązku stosownego uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów, dowodów na poparcie stawianych zarzutów, czyli obowiązku, który został nałożony na skarżącego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

Przede wszystkim trzeba wskazać, co wywodzimy w projekcie, że skarżący powołał się na naruszenie ogólnej zasady równości związanej z równością do ochrony zdrowia. Przy czym powołanie się na naruszenie tej zasady implikuje po stronie skarżącego obowiązek przeprowadzenia testu równości, którego to obowiązku skarżący nie zrealizował. Również w perspektywie naruszenia art. 68 ust. 1 prawa do ochrony zdrowia przez art. 42b ust. 1 kwestionowanej ustawy skarżący właściwie jednym zdaniem konkluduje, wskazując na niekonstytucyjność tej regulacji. I tylko w jednym miejscu w skardze wspomina w ogóle ten przepis konstytucyjny, na który się powołuje. Wobec czego uznajemy, że to nie jest stosowne, wymagane w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym uzasadnienie stawianego zarzutu niekonstytucyjności. Generalnie należy stwierdzić, że ta skarga jest dosyć lakoniczna i lapidarna. Obejmuje niecałe pięć stron, co per se oczywiście nie przesądza o niedostatkach w warstwie argumentacyjnej, jednak bliższa analiza treści tej skargi jednoznacznie wskazuje, że skarżący nie zrealizował swego obowiązku uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności. Z tego względu jest to nasza pierwsza podstawa umorzenia tego postępowania, którą wskazujemy.

Drugą – niezależną – podstawą do umorzenia tego postępowania jest fakt, iż w ocenie biura skarżący wskazuje na niekonstytucyjność treści, których w przepisach nie ma, czyli kwestionuje zaniechanie legislacyjne. Zdekodowana przez nas istota zarzutów inicjatora tego postępowania sprowadza się do tego, że niekonstytucyjność kwestionowanej przez siebie regulacji wywodzi z braku możliwości refundacji ze środków publicznych świadczeń opieki zdrowotnej, które zrealizowano w sektorze prywatnym, a więc przez podmiot, który nie ma stosownej umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, nie łączy go z NFZ ten szczególny stosunek zobowiązaniowy. I z petitum skargi, jak również z jej bardzo lapidarnego uzasadnienia wynika, że wskazany przez skarżącego ten zakres zaskarżenia trzeba odczytywać jako jego oczekiwanie, żeby Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy pomijając możliwość refundowania kosztów świadczeń opieki zdrowotnej uzyskanych w podmiocie, który nie ma stosownej umowy z NFZ, ustawodawca nie działał w sposób arbitralny i czy przyjęcie takiego rozwiązania mieści się w standardach konstytucyjnych.

Wobec powyższego w projekcie przeprowadziliśmy analizę aktualizacji przesłanek, które umożliwiają uznanie, że w niniejszej sprawie dochodzi do pominięcia legislacyjnego, które jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Przeanalizowaliśmy, czy doszło w tym zakresie do ustania jakościowej tożsamości, a przynajmniej daleko idącego podobieństwa materii, którą pominięto w zaskarżonym przepisie, i materii, która jest pożądana przez skarżącego. Ponadto sprawdziliśmy, czy z konstytucji da się wyodrębnić pewien nakaz, standard uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżącego. Wzięliśmy również pod uwagę trzecią przesłankę, dotyczącą ewentualnej przypadkowości, pewnej bezrefleksyjności decyzji ustawodawcy dotyczącej pomieszczenia w analizowanych, zaskarżonych przepisach tych treści, których domaga się skarżący. Wspomnieliśmy także o pewnych zasadach dotyczących procedowania przed TK takich zarzutów, m.in. z nakazem pewnej ostrożności wobec samego TK przy ocenie braku określonej regulacji, ale również podkreślamy szczególną staranność i zaangażowanie, które powinny być po stronie skarżącego powołującego się na zarzut pominięcia legislacyjnego, bo tylko takie może być przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego. I aplikując wymogi zrekonstruowane w projekcie stanowiska sformułowane przez TK wobec wszystkich inicjatorów kontroli konstytucyjności, którzy stawiają zarzut pominięcia prawodawczego, na gruncie niniejszej sprawy biuro stoi na stanowisku, że w tej sprawie nie zostały one uwzględnione, a skarżący kwestionuje zaniechanie legislacyjne, które pozostaje poza zakresem kognicji TK. W tym zakresie również dokonaliśmy szerokiej rekonstrukcji zasad konstytucyjnych podstaw refundacji świadczeń opieki zdrowotnej i uznajemy, że wprowadzenie požądanej przez skarżącego kompetencji dla prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w zakresie podejmowania decyzji co do refundacji świadczeń opieki zdrowotnej, które są uzyskane w sektorze prywatnym, oznaczałoby przyznanie zupełnie nowej kompetencji organowi płatnika

publicznego. Podobnie w perspektywie drugiego z zakwestionowanych przepisów, art. 42b ust. 1, przyjęcie możliwości refundowania przez publicznego płatnika świadczeniodawcom kosztów świadczeń opieki zdrowotnej realizowanej przez świadczeniodawców na terytorium RP, ale niemających stosownego kontraktu z NFZ stanowiłoby absolutną nowość regulacyjną. Z tego względu nie można mówić o tożsamości jakościowej tych elementów przepisów, które zostały pominięte przez ustawodawcę, a których wprowadzenia domaga się skarżący.

W związku z tym, że wprowadzenie do zaskarżonego przepisu tych treści, które są postulowane przez skarżącego, stanowiłoby absolutną nowość właśnie z perspektywy zasad finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, które są naszym zdaniem niewymagane konstytucyjnie, dlatego że przepis art. 68 ust. 2 konstytucji wyraźnie daje upoważnienie dla prawodawcy zwykłego do tego, aby określił zasady finansowania świadczeń opieki zdrowotnej w drodze ustawy, trudno mówić o pewnym konstytucyjnym standardzie, który wymagałby, nakazywałby ustawodawcy również uwzględnienie możliwości refinansowania przez płatnika publicznego z publicznego funduszu świadczeń realizowanych w sektorze prywatnym. I z tego względu przyjmujemy, że skarżący kwestionuje zaniechanie legislacyjne, które nie podlega kognicji trybunalskiej, i w tym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania. Konkludując petitum propozycji stanowiska Sejmu, rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na jego niedopuszczalność. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Czy macie państwo pytania? Nie.

Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego wniosku? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 16 posłów. Wszyscy za. Nikt nie był przeciw. Nikt się nie wstrzymał. Pozytywna opinia również w tej sprawie.

I przechodzimy do sprawy kolejnej. Tutaj poproszę panią mecenas Kamile Groszkowską o przedstawienie projektu stanowiska w sprawie SK 3/24.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem kontroli w skardze o sygnaturze SKO 3/24 skarżąca uczyniła dwa przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane dotyczące kwalifikowania urządzeń reklamowych jako budowli oraz możliwości instalowania urządzeń reklamowych bez pozwolenia na budowę. Jest to art. 29 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z tym przepisem pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym. Drugim przepisem wskazanym jako przedmiot kontroli jest art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, który zawiera definicję budowli. I przepis ten wskazuje jako budowle m.in. wolno stojące, trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe.

Stan faktyczny tej sprawy przedstawia się następująco. Skarżąca jest osobą prawną. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w czasie kontroli nakazał skarżącej rozbiórkę należącego do niej kontenera reklamowego. Organ nadzoru uznał, że obiekt ten stanowi trwale związane z gruntem urządzenie wolnostojące, które należy zakwalifikować jako budowlę, na wybudowanie której skarżąca powinna mieć pozwolenie. Decyzja ta została następnie utrzymana przez organ odwoławczy oraz przez sądy administracyjne i przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wydał ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej, odrzucając jej skargę kasacyjną. NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym urządzenie reklamowe stanowi wolno stojącą, trwale związaną z gruntem budowlę i jest niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co tym samym wyklucza jego legalizację.

Skarżąca zakwestionowała art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego, wskazała w petitum skargi sposób rozumienia tego przepisu, rozumiany w taki sposób, że nie każde wykonanie robót budowlanych polegające na instalowaniu tablic lub urządzeń reklamowych jest zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a dla oceny zastosowania przepisu

znaczenie mają cechy urządzenia, takie jak jego gabaryty, masa, wielkość, bezpieczeństwo oraz trwałość związania z gruntem, stanowiące nieskonkretyzowane kryteria pozaustawowe nieobjęte brzmieniem tego przepisu. A drugi przepis, art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, wskazała jako niekonstytucyjny, rozumiany w ten sposób, że o tym, czy tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, a w konsekwencji stanowi budowlę, decydują kryteria pozaustawowe i takie cechy tej tablicy jak gabaryty, wielkość, masa, bezpieczeństwo, a nie fizyczne, trwałe związanie z gruntem, na przykład wsparcie na fundamencie. I w ocenie skarżącej wykładnia, która ukształtowała się w działalności organów administracji publicznej oraz w praktyce orzeczniczej, narusza zasadę przyzwoitej legislacji, pewności prawa, równości wobec prawa, ochrony prawa własności, wolności działalności gospodarczej, a także praworządności.

W ocenie biura skarga nie spełnia wymogów formalnych koniecznych do jej merytorycznego rozpoznania, co pociąga za sobą wniosek o umorzenie postępowania w tej sprawie w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Po pierwsze, należy wskazać, że skarżąca nie zakwestionowała konstytucyjności treści normatywnej tych przepisów, ale ich wykładnię. W petitum sformułowano wniosek o stwierdzenie niezgodności tych przepisów w rozumieniu wskazanym przez skarżącą. Za wnioskiem o umorzenie postępowania przemawia to, że skarżąca nie określiła prawidłowo przedmiotu kontroli, nie wywiązała się z obowiązku przedstawienia ukształtowanej wykładni tych przepisów w orzecznictwie. Należy wskazać, że sądy administracyjne wyróżniają dwa typy urządzeń reklamowych. Po pierwsze wolno stojące, trwale związane z gruntem oraz takie, które wymagają prac budowlanych w postaci zainstalowania. W związku z tym, wbrew interpretacji skarżącej, zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dotyczy wszystkich urządzeń reklamowych i tablic reklamowych, które wymagają zainstalowania. I to właśnie pojęcie instalowania jest kluczowe dla określenia treści normy prawnej, która wynika z zakwestionowanego art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego. Tutaj orzecznictwo jest spójne i stabilne. Instalowanie zakłada związek mocowanego elementu do istniejącej konstrukcji nośnej. Innymi słowy z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę zwolnione jest każde instalowanie tablicy lub urządzenia reklamowego, o ile spełnia ono warunki konieczne do uznania przeprowadzonych prac zainstalowania.

W zakresie drugiego przedmiotu kontroli, czyli art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, bogate i stabilne orzecznictwo NSA wskazuje, że o tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem, czy też nie, decyduje nie tylko sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia nośnika reklamowego w inne miejsce, ale też to, czy wielkość tego urządzenia, czyli jego konstrukcja, przeznaczenie, a także względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania z gruntem.

Mając to na uwadze, biuro ocenia, że skarżąca domaga się uznania niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów w rozumieniu, które nie wynika bezpośrednio ani z ich treści normatywnej, ani z ukształtowanego stabilnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Co więcej, należy podkreślić, że wątpliwości budzi spełnienie przez skarżącą przesłanki posiadania interesu prawnego w merytorycznym rozpoznaniu zarzutów skargi ze względu na brak odpowiedniego funkcjonalnego powiązania pomiędzy potencjalnym stwierdzeniem niekonstytucyjności tej zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącej. Należy tutaj wskazać, że brak konieczności posiadania pozwolenia na budowę nie jest równoznaczny z całkowitą dowolnością w zakresie instalowania urządzeń reklamowych.

Skarżąca, która była w przekonaniu, że wykonanie tego spornego obiektu było objęte wyłączeniem z art. 29 ust. 2 pkt 6, na podstawie przepisów Prawa budowlanego powinna była zgłosić wykonanie takich prac odpowiedniemu organowi. Zgodnie z ustawą zgłoszenia takiego należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia prac budowlanych, a przystąpić do nich można dopiero wtedy, gdy właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyniesie sprzeciwu. Termin na wniesienie sprzeciwu to jest 21 dni od doręczenia zgłoszenia. Rozpoczęcie robót budowlanych w zakresie instalowania urządzenia reklamowego lub tablicy reklamowej będzie stanowiło samowolę budowlaną. Natomiast organ wnosi sprzeciw, jeżeli wykonanie takich prac budowlanych będzie naruszało ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. I w tej sprawie skarżąca zgłoszenia nie dokonała. W wyniku kontroli powiatowy inspektor nadzoru budowlanego ustalił, że skarżąca posadowiła ten kontener reklamowy na terenie, który jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jako tereny upraw polowych bez prawa zabudowy. Na tych terenach wykluczona była zatem lokalizacja nowych obiektów i urządzeń budowlanych. W związku z tym niemożliwa była również

legalizacja takiej budowy bez wymaganego pozwolenia, co zostało następnie potwierdzone przez sądy administracyjne obydwu instancji.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że nawet ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny zasadności zarzutów skarżącej w zakresie niezgodności tych zakwestionowanych przepisów z konstytucją i wznowienie postępowania w sprawie skarżącej przed sądem administracyjnym nie zmienia jej sytuacji prawnej. Nawet jeżeli sąd uznałby, że budowa spornych kontenerów nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, skarżąca musiałaby zastosować się do ustawowego obowiązku dokonania zgłoszenia tych planowanych robót budowlanych, czego konsekwencją byłoby złożenie przez właściwy organ sprzeciwu ze względu na niezgodność tej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast brak dopełnienia tej procedury wiązałby się z koniecznością wdrożenia postępowania legalizacyjnego. Jak już zostało wskazane, działka, na której skarżąca wybudowała sporne kontenery, jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i znajduje się na terenie objętym zakazem zabudowy, w konsekwencji czego ewentualne postępowanie legalizacyjne zakończyłoby się koniecznością wydania przez właściwy organ decyzji o rozbiórce takiego obiektu. Mając na uwadze tę analizę, biuro wnosi o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy są głosy, zgłoszenia do pytań? Nie ma. Wobec tego sprawa jasna do rozstrzygnięcia przez Komisję.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią o przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję, zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 16 posłów. Wszyscy za. Tutaj też mamy pozytywną opinię.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, P 3/25. Pan mecenas Michał Ziółkowski, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz Oceny Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Bardzo dziękuję. Michał Ziółkowski, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Wysoka Komisjo, panie przewodniczący, w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Zamościu, o sygnaturze P 3/25, biuro proponuje przedłożenie stanowiska z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pytaniem prawnym sąd bowiem wystąpił o zbadanie zgodności art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z art. 2 w związku z art. 10, art. 173, art. 2, art. 45 ust. 1 konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka. Pytanie prawne zostało zadane w sprawie karnej toczącej się przed sądem okręgowym w sprawie apelacji wniesionej na korzyść oskarżonego. Oskarżony został uprzednio przez sąd rejonowy uznany winnym prowadzenia w ruchu lądowym ciągnika rolniczego w stanie nietrzeźwości. Dopuszczył się tego czynu, będąc uprzednio już prawomocnie skazanym za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości. Sąd rejonowy wymierzył zatem oskarżonemu karę czterech miesięcy bezwzględnego pozbawienia wolności, orzekł świadczenie pieniężne oraz – co istotne z perspektywy tej sprawy – zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych dożywotnio. W sprawie oskarżonego zastosowanie więc znalazł art. 42 § 3 Kodeksu karnego, który reguluje problematykę właśnie dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Przepis ten w trakcie trwania postępowania przed sądem został uznany zakresowo za niezgodny z konstytucją. Mocą wyroku z 4 czerwca 2024 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 42 § 3 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim obliguje sąd do orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 Kodeksu karnego, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu. Wyrok o sygnaturze SK 22/21, czyli ten, który przywołałem przed chwilą, nie został urzędowo ogłoszony w rozumieniu art. 190 ust. 2 konstytucji do czasu rozstrzygnięcia sprawy przed pytającym sądem oraz pozostaje urzędowo nieogłoszony do dnia dzisiejszego. W związku z powyższym sąd okręgowy wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem kontroli uczyniono przede wszystkim art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Przepis ten stanowi, że prezes Rady Ministrów wydaje Dziennik Ustaw i Monitor Polski przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji, przy czym Rządowe Centrum Legislacji może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności

związane z wydawaniem tych dzienników w sposób, o którym mowa w art. 2 ust. 2. Ponadto sąd wskazał jako przedmiot kontroli art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy, który stanowi, że w Dzienniku Ustaw ogłasza się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienie przesłanek pytania prawnego jest Wysokiej Komisji doskonale znane. Było wielokrotnie omawiane, w tym również dzisiaj. Ich szczegółowe omówienie znajduje się też w projekcie stanowiska.

Proszę zatem pozwolić, że przejdę do praktycznego zastosowania tych przesłanek w sprawie złożonej, zainicjowanej pytaniem prawnym, dlatego że pytanie zdaniem biura nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd pytający zakwestionował bowiem przepisy o charakterze ustrojowym, które w ogóle co do zasady zwykle nie mogą być kwestionowane w postępowaniu inicjowanym pytaniem prawnym. Jednakże nawet przy przyjęciu życzliwej dla pytającego sądu interpretacji i zastosowaniu testu warunków, które musi spełnić sąd pytający, aby zakwestionować niektóre przepisy ustrojowe i aby TK mógł rozpoznać taką sprawę – w sprawie inicjowanej pytaniem prawnym tego testu to pytanie nie spełnia. Szczegółowo te warunki zostały omówione również na piśmie. Po pierwsze, Wysoka Komisjo, art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dotyczy czynności konwencjonalnych, jaką jest ogłaszanie wyroku TK w Dzienniku Ustaw. Z kolei art. 21 tejże ustawy dotyczy czynności konwencjonalnej prezesa Rady Ministrów. Żadna z tych norm nie jest adresowana zatem do sądu pytającego. Nie może zostać ani bezpośrednio, ani pośrednio wykorzystana w procesie sądowego stosowania interpretacji przepisów prawa karnego, materialnego lub procesowego, a tego dotyczy sprawa zawisła przed pytającym sądem.

Po drugie, sugestia pytającego sądu, jakoby od konstytucyjności przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych miało zależeć rozstrzygnięcie zawisłej sprawy, gdyż obowiązywanie norm wywodzących z tych przepisów implikuje związanie sądu art. 42 § 3 k.k. w brzmieniu, które zostało wcześniej uznane za niekonstytucyjne przez TK, który z kolei to wyrok nie został jeszcze urzędowo ogłoszony – taka sugestia opiera się na nieporozumieniu dotyczącym treści konstytucji i ustawy. To konstytucja, a nie ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych przesądza, po pierwsze, że to sąd jest związany obowiązującą normą ustawową tak długo, jak przynależy ona do systemu prawa. Sąd powinien stosować konstytucję bezpośrednio zawsze, o ile konstytucja nie stanowi inaczej. Sąd karny zwłaszcza powinien in casu rozważyć zastosowanie dyrektywy *lex mitior*. Sąd powinien dokonać zgodnie z konstytucją wykładni ustawy, gdy jest to możliwe. Sąd może rozważyć odmowę zastosowania przepisu ustawy, gdy jest w oczywisty sposób niezgodny z konstytucją. Sąd może rozważyć odmowę zastosowania przepisu ustawy, który utracił donieśnienie konstytucyjności. Norma ustawowa traci moc obowiązującą w następstwie orzeczenia TK wraz z jego urzędowym ogłoszeniem. Tych okoliczności sąd pytający w ogóle nie rozważa.

Po trzecie, związek między zakwestionowanymi normami, czyli kompetencją do ogłaszania wyroków i wydawania Dziennika Ustaw, a stanem faktycznym, czyli prowadzeniem pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, i problemem prawnym sprawy zawisłej, czyli koniecznością oceny działania sprawcy przez sąd pytający, jest czysto faktyczny, a nie ma zależności przyczynowej ujmowanej w kategoriach dogmatycznych. Ten związek istnieje tak długo, jak wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze SK 22/21 pozostaje urzędowo nieogłoszony w rozumieniu art. 190 ust. 2. Taka zależność faktyczna nie odpowiada wymaganiu przesłanki funkcjonalnej z art. 193 konstytucji.

Po czwarte, wspomniana zależność zachodzi nie tyle między stanem faktycznym i prawnym w konkretnej sprawie, czyli zastosowaniem art. 42 § 3 Kodeksu karnego, a normami zakwestionowanymi w pytaniu prawnym, czyli ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych. Taki związek zachodzi między zaniechaniem niezwłocznego dokonania konkretnej czynności, czyli urzędowego ogłoszenia wyroku o sygnaturze SK 22/21, a wyraźnie sformułowaną w uzasadnieniu pytania prawnego dezaprobatą sądu pytającego dla takiego stanu rzeczy i powstrzymaniem się jednocześnie przez sąd pytający od rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1. Nawet zresztą, gdyby przyjąć zapatrywanie sądu pytającego o dopuszczalności kontroli, to taka kontrola konstytucyjności niezakwestionowanej normy kompetencyjnej do wydawania Dziennika Ustaw nie doprowadziłaby do zrealizowania prewencyjnej funkcji pytania prawnego, czyli nie doprowadziłaby do zapobieżenia wydaniu orzeczenia sądowego na podstawie norm, co do których pojawiają się uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Przeciwnie hipotetyczne orzeczenie o niekonstytucyjności normy upoważniającej do wydania Dziennika Ustaw oraz normy upoważniającej do urzędowego ogłoszenia wyroku TK nie spowoduje automatycznie, że konkretny wyrok TK o sygnaturze SK 22/21, po pierwsze, wywoła skutek derogacyjny w sensie konstytucyjnym, a po drugie, zostanie automatycznie ogłoszony. Ewentualna kontrola konstytucyjności zakwestionowanych norm

nie doprowadzi też automatycznie do utraty mocy obowiązującej przez art. 42 § 3 Kodeksu karnego lub inne przepisy Kodeksu karnego materialnego lub procesowego, które zastosuje pytający sąd. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że sam wyrok SK 22/21 jest wyrokiem zakresowym. Z tych przyczyn argumentacja pytającego sądu zdaniem biura zmierza nie tyle do zakwestionowania normy prawnej, która znajdzie zastosowanie w konkretnej sprawie, ile do pełnego zakwestionowania modelu urzędowego ogłoszenia wyroków TK. Zdaniem biura procedura pytania prawnego, które jest środkiem konkretnej kontroli norm, nie służy ani rozwiązywaniu sporów natury dogmatycznej lub teoretycznej, ani zgłaszaniu i rozstrzyganiu postulatów *de lege ferenda*, ani tym bardziej podważaniu ustrojowych rozwiązań, które nie znajdują zastosowania w konkretnej sprawie wyborów, ani podważaniu wyborów prawodawcy konstytucyjnego, co sąd pytający w niniejszej sprawie czyni. Z tych powodów biuro proponuje jak na wstępie. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Nie widzę zgłoszeń.

A zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią o przedmiocie tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 13 posłów. Wszyscy za. Nikt się nie wstrzymał. Nikt nie był przeciw. A zatem też tutaj jest opinia pozytywna.

I ostatnia sprawa, SK 81/23. Pan mecenas Tomasz Esmund przedstawi nam problem konstytucyjny. Proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz Oceny Skutków Regulacji Tomasz Esmund:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 81/23 została wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Jak wynika z dokumentacji dostarczonej do skargi, skarżący był żołnierzem zawodowym, który w trakcie służby wykonywał swoje obowiązki na posterunku obserwacyjnym w stanie nietrzeźwości, w szczególności porzucił broń oraz oddalił się z miejsca, do którego został przypisany. Dodatkowo ten czyn popełnił w miejscu, które ma szczególne znaczenie dla obronności Rzeczypospolitej, na granicy polsko-białoruskiej. Za ten czyn wszczęto wobec niego postępowanie dyscyplinarne oraz wymierzono karę dyscyplinarną usunięcia z zawodowej służby wojskowej. Skarżący złożył od orzeczenia tego organu dyscyplinarnego zażalenie do wojskowego sądu garnizonowego, który jednak utrzymał w mocy to orzeczenie. I pomimo braku już dalszych możliwości odwoławczych skarżący mimo wszystko złożył zażalenie na to postanowienie do sądu wyższej instancji, czyli wojskowego sądu okręgowego. Jednakże ten odmówił przyjęcia zażalenia skarżącego. Zatem skarżący przedmiotem skargi uczynił art. 52 ust. 5 ustawy o dyscyplinie wojskowej, który wprost wyłączał możliwość złożenia takiego zażalenia do sądu wyższej instancji. Już na wstępie chciałbym tutaj zaznaczyć, że ta ustawa o dyscyplinie wojskowej nie obowiązuje od trzech lat. Tutaj rozważania prowadzimy z tego względu, że mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną obywatela, stąd ewentualne rozstrzygnięcie TK może mieć znaczenie dla ochrony jego konstytucyjnej wolności lub praw. Skarżący dostrzega problem konstytucyjny przede wszystkim w braku zapewnienia przez ten kwestionowany przepis dwuinstancyjności postępowania sądowego, a także ograniczeniu drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy.

W prezentowanym projekcie stanowiska proponujemy wniosek o stwierdzenie zgodności z konstytucją zaskarżonego przepisu. Jeśli chodzi o prawo do sądu, to w odniesieniu do zasądzonej skarżącemu kary dyscyplinarnej skarżącemu zapewniona została możliwość wniesienia zażalenia do sądu. Był to wojskowy sąd garnizonowy, którego zadaniem była weryfikacja orzeczenia organu dyscyplinarnego. Standard konstytucyjny wynikający z prawa do sądu został w tym konkretnym wypadku zagwarantowany. Tutaj mamy do czynienia z tego rodzaju konstrukcją, w której mamy organ dyscyplinarny, od którego możliwe jest wniesienie zażalenia do sądu. I ten sąd jednocześnie jest i organem odwoławczym, i organem weryfikującym orzeczenie organu dyscyplinarnego, czyli sąd pełni tutaj podwójną funkcję. Jeśli chodzi o standard wynikający z prawa do sądu, to jest nim kontrola prawidłowości postępowania przed organami dyscyplinarnymi, która powinna umożliwić ewentualne uchylenie potencjalnie wadliwego orzeczenia. I taki wymóg został również na gruncie analizowanych przepisów zachowany. Skarżący niewątpliwie miał zapewniony zarówno dostęp do sądu, jak też możliwość zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez organ dyscyplinarny, czyli tu już bardziej wchodzimy

w sferę art. 78. I z obu tych konstytucyjnych praw skarżący skorzystał, czego dowodem jest przebieg postępowania skarżącego ujęty w ramach stanu faktycznego i prawnego skargi. Jednakże zasadnicza kwestia, taka formalna, związana z tą skargą konstytucyjną dotyczy tego, że skarżący w swoich wywodach skoncentrował się na próbie dokonania zaskarżenia tego kwestionowanego przepisu z zasadą instancyjności postępowania sądowego, z czym wiążą się określone problemy. Jeden problem bardzo często pojawiał się już na posiedzeniach Komisji, a mianowicie to, czy w ogóle zasada instancyjności postępowania sądowego może być wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Kolejna sprawa to to, czy ta zasada ma zastosowanie do postępowań o charakterze dyscyplinarnym. I zarówno poglądy doktryny, jak i orzecznictwo TK wskazują na to, że zasada instancyjności postępowania sądowego ma zastosowanie tylko do spraw przekazanych w całości do wyłącznej właściwości sądów, a nie do postępowań mieszanych. Tymczasem w tym wypadku mamy do czynienia z postępowaniem mieszanym, gdzie w pierwszej instancji orzeka organ niesądowy, a druga instancja to jest organ sądowy weryfikujący orzeczenie organu dyscyplinarnego. Stąd sprawy z zakresu postępowania dyscyplinarnego nie należą do zakresu spraw sądowych, a tym samym nie ma konstytucyjnego obowiązku wdrażania tych wymogów dwuinstancyjności wynikających z art. 179 ust. 1 konstytucji. Zatem sprawy dyscyplinarne nie muszą być rozpoznawane od początku do końca przez sądy. Sądom musi być jednak zapewnione ostatnie słowo. I w takim przypadku to ostatnie słowo zostało zapewnione wojskowemu sądowi garnizonowemu.

Prezentowane stanowisko nawiązuje w znacznym stopniu do jednego z wcześniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który właściwie rozstrzygał bardzo zbliżony problem, tyle że odnosił się on do postępowania dyscyplinarnego komorników sądowych. Wówczas ustawodawca również ustanowił taki skąpy pod względem instancji model postępowania, który został zaskarżony przez rzecznika praw obywatelskich. I rzecznik w ogóle nie miał zastrzeżeń do tego, czy jest spełniony standard prawa do sądu, czy też zapewnione jest prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Zastrzeżenia rzecznika dotyczyły właśnie ewentualnego naruszenia art. 176 ust. 1 konstytucji, czyli właściwie mamy analogiczną sytuację jak w tej naszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności tego rodzaju rozwiązania z konstytucją. Uznał, że konstytucyjne wymogi zostały spełnione z tego względu, że wówczas komornik miał możliwość odwołania się od organu niesądowego, a sąd pełnił funkcję i organu weryfikacyjnego, i jednocześnie organu odwoławczego. Trybunał Konstytucyjny także w swoim już kolejnym orzecznictwie też podkreślał, że właściwie nawet nie ma ani konieczności, ani nawet celowości mnożenia tych instancji w ramach postępowań dyscyplinarnych – chociażby przykładowo z tych względów, że istnieją krótkie terminy przedawnienia tych czynów, krótkie terminy zatarcia i istotniejsze jest sprawniejsze rozpoznanie sprawy i zapewnienie stosownych gwarancji proceduralnych na etapie tego postępowania. W naszej ocenie tego rodzaju standardy zostały też zapewnione.

Zatem zarzuty skarżącego dotyczyły braku dodatkowej instancji sądowej nad sądem weryfikującym orzeczenie organu dyscyplinarnego. Jednakże trudno mówić o niezgodności takiego przepisu, takiej regulacji w sytuacji, w której konstytucja nie przewiduje konieczności tworzenia przez ustawodawcę takiego dwuinstancyjnego sądowego postępowania dyscyplinarnego.

Jeszcze na koniec chciałbym wrócić do takiego wątku, o którym wspominałem na początku. Mianowicie rozważamy przepis, który już nie obowiązuje. On nie obowiązuje od trzech lat, ponieważ cała ustawa o dyscyplinie wojskowej została zastąpiona w 2022 r. ustawą o obronie ojczyzny. I w tej nowej ustawie cały model postępowania dyscyplinarnego został zmieniony w taki sposób, jakiego oczekiwałby skarżący. Mianowicie postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, zarówno na poziomie tych organów dyscyplinarnych, jak i na poziomie na organów sądowych. Zatem podnoszony w skardze problem konstytucyjny wprawdzie wciąż ma znaczenie dla skarżącego i ewentualnie osób znajdujących się w podobnej sytuacji, jednak z takiej perspektywy ogólnosystemowej, z punktu widzenia obowiązującego stanu prawnego problem już od trzech lat nie istnieje. Stracił na aktualności. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie.

Czy macie państwo pytania? Nie.

Wobec tego też głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 9 posłów. Wszyscy za. Nikt nie był przeciw. Nikt się nie wstrzymał. Wobec powyższego mamy też i w tej ostatniej sprawie pozytywną opinię Komisji.

I na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Bardzo serdecznie dziękuję państwu, naszym ekspertom. Zamykam posiedzenie.