

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 45)
z dnia 20 listopada 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 45)

20 listopada 2025 r.

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

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 23/24, SK 55/24, P 8/24, SK 63/24, K 5/25.

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

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów, którzy przybyli na dzisiejsze posiedzenie punktualnie. Witam też naszych ekspertów na czele z panią dyrektor Marzeną Laskowską.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego.

Tak żebym nie zapomniał później na koniec, to informuję, że na przyszłym posiedzeniu będziemy przyjmować plan pracy. Wobec tego, jeżeli są jakieś zgłoszenia do planu pracy, to mamy dwa tygodnie do kolejnego posiedzenia. Możemy po prostu zgłaszać różne propozycje, jeżeli takie byłyby, i wtedy będziemy je rozpatrywać na kolejnym posiedzeniu Komisji.

Dzisiaj przystępujemy do realizacji porządku. Jest prośba ze strony pana profesora Pawła Daniluka, żeby jego sprawy rozpatrzyć w pierwszej kolejności.

Zatem rozpoczynamy od sprawy P 8/24 i pan profesor przedstawi nam problem konstytucyjny. Proszę.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Paweł Daniluk:

Paweł Daniluk, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę pierwszą, P 8/24, to w tej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 87 § 1 Kodeksu wykroczeń, a przepis ten ma następujące brzmienie: „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 zacytowanym przeze mnie przepisie stypizowano wykroczenie, które polega na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu lub stanie po użyciu podobnie działającego środka.

Od razu warto powiedzieć, że jeżeli chodzi o ten pierwszy stan, a więc stan po użyciu alkoholu, to jest on objęty definicją legalną. Ta definicja legalna pomieszczona jest w art. 46 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem rzeczony stan po użyciu alkoholu 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 jednym dm³.

Wysoka Komisjo, dla zrozumienia zarzutów, które zostały postawione przez sąd pytającą, należy jeszcze dopowiedzieć, że w systemie prawa znajduje się także podobna typizacja. Ona jest pomieszczona w art. 178a § 1 Kodeksu karnego i przepis ten normuje tym razem nie wykroczenie, ale przestępstwo. Przestępstwo to polega na prowadzeniu pojazdu mechanicznego, tyle że w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Tutaj również należy zwrócić uwagę, że pierwszy z tych stanów, stan nietrzeźwości, jest objęty definicjami legalnymi. Pierwsza z tych definicji pomieszczona jest w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Natomiast druga i ważniejsza w perspektywie art. 178a § 1 Kodeksu karnego to definicja z art. 115 § 16 Kodeksu karnego. Zgodnie z tym przepisem stan nietrzeźwości zachodzi, gdy po pierwsze, zawartość alkoholu we krwi przekracza pół promila albo prowadzi

do stężenia przekraczającego tę wartość lub po drugie, zawartość alkoholu w jednym dm³ wydychanego powietrza przekracza 0,25 mg albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość.

Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o tę płaszczyznę intoksykacji alkoholem, która jest unormowana i w kwestionowanym przepisie, i w art. 178a § 1 Kodeksu karnego, to nie mamy problemu z odróżnieniem wykroczenia z kwestionowanego przepisu od przestępstwa z art. 178a § 1 Kodeksu karnego, bo jeżeli sprawca prowadzący pojazd mechaniczne, mówiąc kolokwialnie, mieści się w tych progach, o których mówiłem, stanu po użyciu alkoholu, to popełnia wykroczenie. Jeżeli natomiast te progi przekroczy i wejdzie w stan nietrzeźwości, to wówczas popełnia przestępstwo.

Natomiast inaczej mają się rzeczy z intoksykacją środkiem innym niż alkohol, bo tu podstawowa różnica polega na tym, że nigdzie nie pomieszczono definicji legalnej ani stanu po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, a więc tego stanu z kwestionowanego art. 87 § 1 Kodeksu wykroczeń, ani stanu pod wpływem środka odurzającego z art. 178a § 1 Kodeksu karnego.

Właśnie na tej płaszczyźnie sąd pytający zarzuca, 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. Tutaj sądowi pytającemu chodzi o naruszenie zasady określoności czynu, co ma wynikać z tego, że nie wskazuje się w sposób jednoznaczny, na czym polega stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu. To ma powodować, że nie wiadomo, jak twierdzi sąd pytający, jakie zachowania wypełniają znamiona kwestionowanego art. 87 § 1 Kodeksu wykroczeń, a ponadto nie można odróżnić tego wykroczenia z kwestionowanego przepisu od wspomnianego przestępstwa z art. 178 § 1 Kodeksu karnego.

Odnosząc się do tych zarzutów, trzeba powiedzieć, że stan prawny, w którym, jak słusznie podnosi sąd pytający, nie ma definicji legalnej ani stanu po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, ani stanu pod wpływem środka odurzającego, nie oznacza automatycznie, że kwestionowany przepis wywołuje niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne. Tylko takie wątpliwości, jak wynika z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniałyby twierdzenie, że przepis narusza zasadę określoności czynu.

Takich wątpliwości nie mamy, a nie mamy ich za sprawą orzecznictwa Sądu Najwyższego, który wypracował taki jednolity sposób wykładania i stanu po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, i stanu pod wpływem środka odurzającego. Tutaj kluczowe znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2007 r. Zgodnie z tą linią orzecniczą Sądu Najwyższego, zapoczątkowaną właśnie tym orzeczeniem, 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 wpływania na zakłócenie 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 kwestionowanego przepisu to z kolei 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 po użyciu alkoholu. Właśnie dzięki tej wykładni możemy nie tylko określić, czym jest na gruncie kwestionowanego przepisu stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, ale również możemy odróżnić ten stan od stanu pod wpływem środka odurzającego i tym samym odróżnić wykroczenie od przestępstwa z art. 178a § 1 Kodeksu karnego.

Wysoka Komisjo, oczywiście taki stan rzeczy nie oznacza, że w konkretnych postępowaniach karnych nie zajądą jakieś trudności czy też wątpliwości z ustalaniem, czy sprawca znajdował się w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, czy też w stanie pod wpływem środka odurzającego, ale usunięciu tych trudności. Tu trzeba dodać, że trudności o charakterze wyłącznie dowodowym... służą przede wszystkim odpowiednie badania, które pozwalają określić stężenie środka odurzającego w organizmie sprawcy, a także ocena tego stężenia właśnie z perspektywą oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy dokonywana następnie w postępowaniu karnym przez biegłych toksykologów... Myślę, że warto jeszcze dodać, co jest, wydaje się, istotne z takiej perspektywy gwarancyjnej, że Sąd Najwyższy przyjmuje, i to też swego czasu spotkało się z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego, że jeżeli stan materiału dowodowego w danej sprawie nie pozwala na kateryczne ustalenie, czy sprawca znajdował się w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu czy też w stanie pod wpływem środka odurzającego, to wówczas należy przyjmować wariant dla sprawcy korzystniejszy, a więc znajdowanie się w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu. Taki stan wyklucza przestępstwo i pozwala zakwalifikować zachowanie sprawcy li tylko jako wykroczenie.

Wysoka Komisjo, jeszcze ostatnia uwaga. Otóż jeszcze w ramach argumentacji na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu sąd pytający kwestionuje udział biegłych toksykologów w postępowaniach karnych, zarzucając, że to właśnie biegli toksykolodzy decydują o odpowiedzialności karnej, a to ma być sprzeczne z art. 42 ust. 1 konstytucji.

Odnosząc się do tego bardzo krótko, należałoby powiedzieć, że ten zarzut zdaje się bazować na nieporozumieniu, bo to przecież w istocie sąd każdorazowo decyduje o odpowiedzialności karnej, a biegli dostarczają w tym zakresie tylko wiadomości specjalnych, na podstawie których później zapada orzeczenie sądu.

Z tych wszystkich powodów w konkluzji projektu stanowiska znajduje się wniosek o stwierdzenie, 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. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Czy są pytania?

Jeżeli nie ma pytań, to przystąpimy do głosowania. Proszę doliczyć mój głos, bo niestety dzisiaj nie mam karty. Poczekamy jeszcze, żeby wszyscy państwo posłowie się zalogowali.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska? Proszę nacisnąć właściwy przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało łącznie 15 posłów. Wszyscy za. Zatem tutaj mamy pozytywną opinię.

Jeszcze jedną sprawę ma pan profesor, SK 63/24. Proszę bardzo.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę drugą, przedmiotem rozpoznania w tej sprawie jest skarga konstytucyjna. Ta skarga konstytucyjna została wywiedziona na kanwie sprawy o wykroczenie polegające na używaniu przez skarżącego urządzenia nagłaśniającego na publicznie dostępnym terenie miasta. Od razu należy wyjaśnić, że art. 156 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska zabrania używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, na terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Z kolei naruszenie tego zakazu jest wykroczeniem stypizowanym w art. 343 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska. To wykroczenie zagrożone jest karą grzywny na zasadach ogólnych do 5000 zł.

Skarżący został ukarany za takie wykroczenie w postępowaniu bez udziału stron wyrokiem nakazowym. W tym wyroku wymierzono mu w warunkach nadzwyczajnego złagodzenia kary – karę nagany. Od tego wyroku skarżący wniósł sprzeciw, co spowodowało utratę mocy przez wyrok nakazowy, a sprawa została następnie rozpoznana na zasadach ogólnych. Tym razem skarżącemu wymierzono już karę grzywny w wysokości 500 zł. Skarżący wywiódł następnie apelację od tego wyroku. Apelacja nie została uwzględniona i wyrok się uprawomocnił.

Wysoka Komisjo, w tych warunkach, o których przed chwilą powiedziałem, skarżący występuje ze skargą konstytucyjną i w skardze tej kwestionuje aż 15 przepisów ujętych w pięciu ustawach. Jest to Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Kodeks postępowania karnego, prawo ochrony środowiska, prawo o zgromadzeniach i Kodeks karny. Jednakże w realiach tej sprawy i w perspektywie proponowanego jej rozstrzygnięcia wydaje się, że nie jest celowe przytaczanie wszystkich tych 15 przepisów, które zostały objęte zaskarżeniem.

Należy tu przede wszystkim powiedzieć, że część z tych przepisów jest całkowicie nieadekwatna do stawianych przez skarżącego zarzutów, bo skarżący chce m.in. podważyć konstytucyjność art. 93 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 434 § 1 Kodeksu postępowania karnego w związku z art. 109 § 1 i 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Mianowicie chce podważyć konstytucyjność tych przepisów, dlatego że *de lege lata* istnieje możliwość wymierzenia kary surowszej od kary orzeczonej w wyroku nakazowym w sytuacji, gdy sprzeciw od tego wyroku wniósł sam obwiniony, tak jak właśnie miało to miejsce w sprawie wykroczeniowej skarżącego.

Tyle tylko, że taki stan prawny nie wynika z kwestionowanych przepisów, ale wynika z art. 506 § 6 Kodeksu postępowania karnego, który jest odpowiednio stosowany w postępowaniu wykroczeniowym z mocy art. 94 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. I z tego przepisu, który powinien być przedmiotem zaskarżenia, wynika wyraźnie, że sąd, rozpoznając

sprawę po wniesieniu sprzeciwu, nie jest związany treścią wyroku nakazowego, który to wyrok utracił moc. Ale ten przepis nie został zakwestionowany w skardze konstytucyjnej, co przemawia za koniecznością umorzenia postępowania w zakresie tego akurat zarzutu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Natomiast, gdy chodzi o pozostałe zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej, to one są stosunkowo liczne. Dotyczą przykładowo tego, że strona w postępowaniu wykroczeniowym nie może wnieść kasacji do Sądu Najwyższego i faktycznie *de lege lata* uczynić tego nie może. Zarzut dotyczy też tego, że przy ustalaniu odpowiedzialności za wykroczenie polegające na używaniu urządzenia nagłaśniającego na publicznie dostępnym terenie miasta nie uwzględnia się norm hałasu, które są określone w odpowiednim rozporządzeniu ministra środowiska.

Zarzut dotyczy też tego, że w prawie wykroczeń nie stosuje się art. 12 Kodeksu karnego i unormowanej tam instytucji czynu ciągłego.

Wysoka Komisjo, to są tylko przykłady, bo tych zarzutów jest znacznie więcej. Natomiast w odniesieniu do wszystkich tych zarzutów problem polega na tym, że ich uzasadnienie liczy sobie zaledwie 1,5 strony komputeropisu. To uzasadnienie jest więc siłą rzeczy bardzo lakoniczne, ale ważniejsze od tej niewielkiej objętości jest to, że to uzasadnienie w istocie nie zawiera żadnych poważniejszych argumentów na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Skarżący po prostu stawia pewne tezy o takiej niekonstytucyjności, ale wielokrotnie nawet nie stara się tych tez w żaden sposób udowodnić. W związku z tym te tezy noszą cechy arbitralności i tak naprawdę trudno nawet z nimi w jakiś sensowny sposób polemizować.

Tym samym ta skarga konstytucyjna wydaje się, że w sposób oczywisty nie spełnia wymogu formalnoprawnego w postaci należytego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Mowa tutaj o warunku formalnym, oczywiście z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. To wiedzie do wniosku, że postępowanie to powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy w tej sprawie państwo macie pytania? Czy ktoś chciałby zabrać głos? Proszę bardzo, pani przewodnicząca.

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Myślę, że ta skarga jest wyrazem bezradności obywatela wobec sytuacji, w której nikt nie chroni jego prawa do życia w spokoju, bo wydaje się, że w tej chwili te rozwiązania prawne, które mamy, raczej chronią prawo protestujących do wybranej formy protestu, także tej operującej hałasem, niż mieszkańców, do tego, żeby jak rozumiem, nikt im nie hałasował pod oknami.

Byliśmy wczoraj świadkiem kolejnej tego typu sytuacji, gdzie syreny alarmowe były włączone, nie wiem, godzinę czy dłużej na Wiejskiej pod przychodnią AboTak. Szanując prawo do protestu dla ludzi, którzy protestują przeciwko prawu do legalnej aborcji, zwracam uwagę, że ci ludzie, którzy mieszkają na Wiejskiej, przez dłuższy czas byli narażeni na funkcjonowanie w rzeczywistości, która jest nieznośna do życia.

W związku z tym jest pytanie, czy ustawodawca wprowadzając takie, a nie inne zapisy, przewidział także brak komfortu życia ludzi skazanych na to, że będą musieli znosić takie protesty. To jest też pytanie do prawników, czy nasz system ochrony obywateli wystarczająco chroni obywateli przed tego typu uciążliwymi dla nich protestami. To nie jest kwestia tylko tego, że ci obywatele muszą to znosić od czasu do czasu, ale to jest kwestia naprawdę czegoś, co szkodzi. Hałas szkodzi bardzo mocno. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie profesorze.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Jeżeli można, pani poseł, Wysoka Komisjo, ja sprostuję. Tu akurat skarżący był osobą hałasującą, a nie ofiarą hałasu. Natomiast patrząc na tę sprawę tak całościowo, po pierwsze, można powiedzieć, że wydaje się, że to postępowanie wykroczeniowe, które w tej sprawie się toczyło, zakończyło się takim salomonowym rozwiązaniem. Przypomnę, że w wyroku nakazowym obwiniony, a więc nasz skarżący, został ukarany karą nagany, a więc w istocie karą symboliczną, bo właśnie

najprawdopodobniej sąd uwzględniał to, że to hałasowanie było elementem pewnego protestu. To po pierwsze.

Natomiast już przechodząc do clue problemu, ta skarga po prostu nie została uzasadniona. Tak, że nawet jeżeli możemy zidentyfikować jakieś problemy czy prawne, czy społeczne w odniesieniu do tego zjawiska, to nie możemy się na ten temat wypowiedzieć, bo skarżący nie dał nam nawet na to szans, prawda?

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Panie profesorze, ja wiem. Natomiast tu jest kwestia samego problemu, który mimo absolutnie innych intencji skarżonego pokazuje funkcjonowanie pewnego problemu, bo to, że zapadł salomowny wyrok i on dostał nagane, to nie zmienia faktu, że inni obywatele w naszym kraju są narażeni na negatywne skutki takich protestów, które, nie wiem... Palenie opon ma też określone skutki zdrowotne dla tych, którym przyszło to wdychać, prawda? Hałas też ma określone skutki.

Kodeks wykroczeń de facto stawia takie osoby, jak skarżący, przywołując to konstytucyjne prawo do protestu jako to dobro bardziej chronione niż komfort życia obywateli mieszkających chociażby na Wiejskiej nad przychodnią AboTak.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Ale nie ten problem rozwiązujemy. Skarżący twierdzi, że po prostu przepisy są dla niego zbyt ostre, a nie łagodne, więc tutaj rzeczywiście...

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Mieliśmy w ostatnich latach rzeczywiście sytuacje, w których protestujący mogli się skarżyć na to, że w jakiś sposób ich prawo do protestu było łamane i były nadmiarowe reakcje Policji.

Natomiast rzeczywiście chyba ta skarga... myślę, że wbrew intencjom samego skarżącego, chyba powinna zmobilizować ustawodawcę do tego, żeby w jakiś sposób określił zasady prowadzenia protestów, żeby one były raczej uciążliwe dla ustawodawców, dla władzy wykonawczej, ale nie dla innych obywateli. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, ale rozumiem, że pani przewodnicząca co do samego projektu stanowiska uwag nie wnosi. Wobec tego głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Proszę nacisnąć właściwy przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało łącznie 18 posłów. Wszyscy za. Zatem mamy tutaj też pozytywną opinię w przedmiocie tego stanowiska.

Przechodzimy do sprawy SK 23/24. Tutaj panią mecenas Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz też poprosimy o zwięzłe przedstawienie problemu konstytucyjnego.

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

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

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 23/24 została wywołana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarżąca zakwestionowała art. 37 ust. 9 i 10. Są to przepisy, które regulują tryb dochodzenia roszczeń wynikających z tzw. szkody planistycznej.

Szkoda planistyczna nie jest pojęciem normatywnym, jakkolwiek w doktrynie, w orzecznictwie pod tym pojęciem rozumie się sytuację, w której na skutek przyjęcia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub też zmiany postanowień wcześniej obowiązującego miejscowego planu doszło do obniżenia wartości nieruchomości, co ogranicza możliwość wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

W zakwestionowanych przepisach ustawodawca unormował dwuetapową procedurę. W art. 37 ust. 9. mamy procedurę tzw. przedsądową, w której właściciel twierdząc, że doszło do szkody planistycznej w jego sytuacji, zwraca się z wnioskiem, z wezwaniem do gminy o wypłatę należnego odszkodowania, ewentualnie o wykup nieruchomości, która jego zdaniem straciła wartość. W wypadku sporów dotyczących tego roszczenia zaczyna obowiązywać art. 37 ust. 10 ustawy, również kwestionowany w niniejszej sprawie, który wskazuje, że te spory poddane są kognicji sądów powszechnych.

Inicjatorka niniejszego postępowania, będąc właścicielką nieruchomości nabytej wcześniej od Skarbu Państwa, właśnie na skutek przyjęcia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego twierdzi, że w jej przypadku doszło do obniżenia wartości nieruchomości. Doszło w jej przypadku do tzw. szkody planistycznej. Wcześniej, co jest istotne z perspektywy niniejszej sprawy, skarżąca poddała kontroli wykonanie władztwa planistycznego gminy przez wojewódzki sąd administracyjny, następnie Naczelny Sąd Administracyjny. Sądy obu instancji potwierdziły legalność działania rady miasta przyjmującej nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Natomiast skarżąca, zgodnie z dyspozycją zakwestionowanych przepisów, zwróciła się do sądu powszechnego z roszczeniem odszkodowawczym wobec gminy.

Sąd pierwszej instancji zasądził tytułem odszkodowania na rzecz skarżącej określoną kwotę. Ta okazała się dla niej niesatysfakcjonująca, w związku z tym wniosła ona apelację do Sądu Apelacyjnego, który podwyższył należną kwotę odszkodowania. Natomiast tak czy inaczej skarżąca w niniejszej sprawie nie była usatysfakcjonowana z zasądanego jej odszkodowania wraz z odsetkami i sformułowała w związku z tym skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że przepisy, które przekazują na rzecz sądów powszechnych kognicję w sprawach o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w wyniku zmniejszenia wartości nieruchomości na skutek przyjęcia planu miejscowego, są niezgodne z przepisami konstytucji. W tym zakresie skarżąca podnosi zarzuty naruszenia zasady ochrony własności praw słusznie nabytych, którą wywodzi z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1, 2 i 3 konstytucji, a także art. 21 ust. 1 konstytucji. Wskazuje, że w jej sprawie doszło też do naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji obywateli, wskazując art. 32 konstytucji jako wzorzec autonomiczny, a także że w jej w przypadku doszło do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa art. 2 konstytucji poprzez obciążenie obywatela nadmiernymi dolegliwościami w sytuacji poszukiwania ochrony wobec władztwa planistycznego gminy przed sądem cywilnym, a nie przed sądem administracyjnym, jak chciałaby tego skarżąca.

Dokonując analizy formalnoprawnej ocenianej skargi doszliśmy do przekonania, że w wypadku obu przedmiotów kontroli aktualizują się jakkolwiek autonomiczne, odrębne od siebie, przesłanki, które uniemożliwiają merytoryczne rozpoznanie zarzutów, w związku z czym tu już antycypując dalsze ustalenia, formułujemy propozycję wniosku o umorzenie postępowania.

W perspektywie art. 37 ust 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który jest tym elementem unormowania odnoszącego się do realizacji roszczeń odszkodowawczych względem gminy w związku z przyjęciem szkody na skutek uchwalenia nowego planu miejscowego wskazujemy, że ten przepis nie ma pożądanego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym związku pomiędzy sprawą skarżącą, pomiędzy tym ostatecznym orzeczeniem o jej wolnościach i prawach.

Ten przepis został zakwestionowany w zakresie, w jakim nie nakłada na organ gminy obowiązku rozpatrzenia wniosku właściciela lub użytkownika wieczystego o naprawę szkody planistycznej w trybie decyzji administracyjnej, jak nie sankcjonuje bezczynności gminy, co naraża obywatela na przymus postępowania cywilnego.

Naszym zdaniem tak dookreślony przedmiot zaskarżenia nie ma tego dostatecznego związku z orzeczeniem wydanym w sprawie skarżącej, ponieważ ta norma w żaden sposób nie zdeteminowała w sensie normatywnym treści orzeczenia, które zostało przyjęte za podstawę skargi. W tym zakresie wskazujemy, że na skutek przyjęcia miejscowego planu rzeczywiście doszło do szkody planistycznej polegającej na obniżeniu wartości jej nieruchomości. Skarżąca mogła i wystąpiła z roszczeniem do gminy. Podkreślamy, że to roszczenie należy traktować i kwalifikować jako roszczenie o charakterze cywilnoprawnym. Taki charakter tego roszczenia jest potwierdzony jednoznacznie w orzecznictwie i w doktrynie, a to w związku z tym, że roszczenia stanowią konsekwencje naruszenia cywilnoprawnego uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości.

Tak jak podkreśliłam na początku, realizacja tego roszczenia odbywa się dwuetapowo, przy czym ten etap przedsądowy uregulowany kwestionowanym art. 37 ust 9 absolutnie nie jest elementem obligatoryjnym dla uznania dopuszczalności drogi sądowej realizacji roszczeń. I co również warto podkreślić, sądy cywilne obu instancji, orzekając w sprawie skarżącej, przywoływały ten przepis wyłącznie w zakresie rekonstrukcji stanu faktycznego. Natomiast ten przepis reguluje etap przedsądowy i jako taki nie mógł nie mógł być stosowany przez sąd czy też sądy obu instancji w sprawie skarżącej.

W związku z powyższym nie sposób uznać, że treść kwestionowanego przepisu, który reguluje ten etap postępowania, zdeterminowała w sensie prawnym rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego, z którym skarżąca wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw i wolności. Z tego względu w odniesieniu do tego przedmiotu zaskarżenia postulujemy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Natomiast w perspektywie art. 37 ust. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wskazuje jednoznacznie drogę przed sądem powszechnym dla dochodzenia roszczeń w związku z powstałą szkodą planistyczną, wskazujemy, że skarżąca jednoznacznie dochodzi tutaj niekonstytucyjności zaniechania legislacyjnego, która nie jest objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego. W projekcie dokonujemy rekonstrukcji zasad, na jakich Trybunał Konstytucyjny ewentualnie mógłby merytorycznie odnieść się do pominięcia legislacyjnego. Natomiast w przypadku niniejszej skargi konstytucyjnej ewidentnie mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym.

Jaka przesłanka zatem przemawia? Przede wszystkim trzeba przypomnieć, że roszczenie jest roszczeniem cywilnoprawnym, którego dochodziła skarżąca i jako takie podlega ono sądom powszechnym w trybie art. 2 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ przepis ten wskazuje jednoznacznie na właściwość sądów cywilnych w tym zakresie, zastrzegając oczywiście, o ile przepis szczególnie nie stanowi inaczej. Przepis ten art. 2 określa drogę sądową, zawiera regułę, że dopóki ustawodawca nie zdecyduje się na wprowadzenie wyjątku od tej zasady, dopóty wszystkie roszczenia o charakterze cywilnoprawnym są rozpoznawane przed sądami cywilnymi.

Wobec tego należy też zgodzić się z poglądem, który został wyrażony w doktrynie, że kwestionowany art. 37 ust. 10 stanowi w istocie superfluum ustawowe i nawet gdyby wykreślić go z postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, tak czy inaczej, należałoby zaliczyć do katalogu spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy cywilne.

Dodatkowo należy również przypomnieć założenie konstytucyjne wyrażone w art. 177 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, co oznacza, że konstytucja... czy też nie jest założeniem wymaganym konstytucyjnie, żeby sprawy, które związane są z działalnością administracji publicznej, były przeznaczone do kognicji sądów administracyjnych.

W związku z tym należy stwierdzić, że na gruncie niniejszej sprawy skarżąca kwestionuje brak w poddanej kontroli Trybunału Konstytucyjnego normie regulacji pewnych elementów pożądanых z jej punktu widzenia. I należy taką sytuację procesową kwalifikować jako skargę na zaniechanie prawodawcze, co jak wspomniałam na początku, aktualizuje przesłankę do umorzenia postępowania w perspektywie tego przedmiotu kontroli.

Tak, że finalnie formułujemy w projekcie stanowiska wniosków o umorzenie tego postępowania. Jeszcze tylko dodam tytułem uzupełnienia, że w odniesieniu do art. 37 ust. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dochodzą jeszcze inne odrębne przesłanki przemawiające za koniecznością umorzenia postępowania, m.in. ze względu na braki w warstwie argumentacyjnej w odniesieniu do przepisów, do zarzutów dotyczących naruszenia art. 64 ust. 1, 2 i 3 konstytucji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję, czy są tutaj jakieś wątpliwości, pytania? Nie widzę. Wobec tego głosujemy.

Kto z państwa jest za wyrażeniem pozytywnej opinii w przedmiocie tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo, zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Łącznie głosowało 19 posłów. Za – 19. Zatem tutaj mamy opinię pozytywną.

Przechodzimy do sprawy SK 55/24. Pan mecenas Michał Ziółkowski, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo w sprawie SK 55/24 biuro proponuje przedłożenie wniosku z wyjaśnieniem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną spółki akcyjnej, która zakwestionowała art. 29 ust. 2 pkt 6 oraz art. 3 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo

budowlane w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

Skarżąca wskazała dwa przepisy ustawy jako przedmiot kontroli. Pierwszy z nich, to znaczy art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego, wskazuje, że pozwolenie na budowę nie wymaga wykonywania robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych. Jednocześnie przepis ten określa wyjątki. Szczegółowa, pełna treść przepisu znajduje się w projekcie stanowiska. Ponadto skarżąca zakwestionowała przepis, który formułuje dwie definicje – legalny, to znaczy art. 3 pkt 3 prawa budowlanego i pkt 5. Pierwszy punkt definiuje pojęcie budowli na potrzeby ustawy – Prawo budowlane, drugi – pojęcie tymczasowego obiektu budowlanego. Obie definicje i pełna treść przepisu są dość obszerne, w związku z czym znajdują się w pismach. Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, nie będę ich w pełni przytaczał.

Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną był następujący. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wszczął postępowanie z urzędu w sprawie wykonania obiektu budowlanego, który składał się z czterokondygnacyjnego zespołu ośmiu kontenerów, na których wyeksponowano następnie treści reklamowe.

Ten obiekt budowlany został wybudowany bez pozwolenia na budowę. Inspektor nałożył więc na skarżącą obowiązek dostarczenia dokumentów w celu legalizacji takiego obiektu. Obowiązek ten nie został przez skarżącą wykonany. W konsekwencji więc organ nakazał skarżącej rozbiórkę tych kontenerów. Po rozpoznaniu odwołania skarżącej od tej decyzji wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Organ drugiej instancji uznał, że sporny obiekt kontenerowy jest niepołączony trwale z gruntem, więc stanowi tymczasowy obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane. A skoro tak, to budowa jego nie jest zwolniona z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

Skarżąca wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który oddalił ją mocą wyroku z 10 grudnia 2019 r. Następnie skarżąca wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który również skargę skarżącej oddalił. Wskazał, że sporne kontenery morskie, ustawione na sobie, połączone ze sobą i postawione na podkładzie z płyt betonowych stanowią obiekt budowlany, w związku z czym wymagają pozwolenia na budowę.

Skarżąca jako wzorce kontroli wskazała art. 2, 7, 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1, 3, art. 20 w związku z art. 22 oraz konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 konstytucji. Zasadniczo skarżąca formułuje trzy argumenty. Pierwszy dotyczy nieprecyzyjności przepisów. Zdaniem skarżącej definicje ustawowe budowli i tymczasowego obiektu budowlanego są nieprecyzyjne, nie zawierają jasnych kryteriów pozwalających na jednoznaczną ocenę, jakie cechy powinny posiadać urządzenia reklamowe, które można byłoby posadowić na nieruchomości bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę.

Następnie skarżąca podnosi zarzut naruszenia zasad ochrony prawa własności, wolności działalności gospodarczej. W skrócie – zdaniem skarżącej właściciel nieruchomości powinien w sposób możliwie nieograniczony móc dysponować swoim prawem własności i umieszczać na nieruchomości reklamy bez konieczności uwzględnienia kryteriów wskazanych w prawie budowlanym tak, jak skarżąca uczyniła. W odniesieniu do zasady równości skarżąca wskazuje, że ustawodawca przez to, że nie wprowadził jednoznacznych kryteriów definiujących, dopuścił do sytuacji, w której organy administracji publicznej definiują te kryteria. W związku z tym dopuścił do arbitralnego różnicowania sytuacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i w ten sposób przepis ten narusza zasadę równości.

W stanowisku obszernie omówiono problematykę utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis. Przepis ten bowiem został zmieniony mocą ustawy zmieniającej z 2020 r. Jednakże, co Wysokiej Komisji jest doskonale znane, uchylene formalne przez ustawodawcę lub zmiana brzmienia przepisu nie stanowi automatycznie przesłanki umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że przepis obowiązuje tak długo, jak wyznacza powinno zachowanie i może być nadal stosowany na podstawie właściwych innych przepisów, w tym przepisów wyrażających normy intertemporalne. Tak akurat się składa, że w tej sprawie ustawa zmieniająca z 2022 r. zawierała stosowne przepisy, na podstawie których możliwe było dalsze stosowanie zakwestionowanego przepisu w określonych ustawowo ramach czasowych, w związku z czym sama utrata mocy obowiązującej, formalna delegacja, zmiana brzmienia przepisu nie były przesłanką umorzenia postępowania.

Przesłanką umorzenia postępowania jest natomiast fakt, iż skarżąca zakwestionowała przepis, który nie był podstawą prawa ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach, to znaczy orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który skarżąca wskazała jako definiujący jej sytuację prawnopodmiotową.

Skarżąca wskazuje bowiem przede wszystkim, że Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego. Należy tymczasem zauważyć, że przedmiotem postępowania sądowo-administracyjnego, a wcześniej postępowania przed organami w administracji była ocena, czy wzniesiony przez skarżącą obiekt składający się z posadowionych na sobie kontenerów morskich stanowi samowolę budowlaną i czy możliwa jest jego legalizacja. Kwestię legalizacji reguluje zaś art. 48 prawa budowlanego.

Kolejny powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wydając zaskarżoną decyzję o konieczności rozbiórki spornego obiektu, powołał się właśnie na art. 48 ust. 4. prawa budowlanego, a nie na zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis. Zgodnie z tym artykułem, to znaczy art. 48 ust. 4 w przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków w postaci dostarczenia odpowiednich dokumentów, organ nakazuje w drodze decyzji rozbiórkę obiektu budowlanego.

W niniejszej sprawie skarżąca pomimo wezwania do przedstawienia odpowiednich dokumentów w celu legalizacji obiektu takich dokumentów nie przedstawiła, co było bezsporne na etapie zarówno postępowania przed organem administracji, jak i postępowania przed wojewódzkim i naczelnym sądem administracji. W konsekwencji powodem wydania nakazu rozbiórki spornego obiektu kontenerowego było niedostarczenie przez skarżącą dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego i fakt ten nie został zakwestionowany następnie przez skarżącą w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Tym samym to nie art. 29 ust. 2 pkt 6 prawa budowlanego znalazł zastosowanie w postępowaniu. I to nie ten przepis ukształtował sytuację prawnopodmiotową skarżącej.

Z tego powodu, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w konsekwencji obowiązywania art. 79 ust. 1 należało stwierdzić, że postępowanie ust. 1 konstytucji... należało stwierdzić, że postępowanie w tej sprawie jest niedopuszczalne, gdyż skarżąca nie spełniła konstytucyjnego wymogu złożenia skargi konstytucyjnej.

Jako drugi samodzielny przedmiot kontroli skarżąca wskazała art. 3 pkt 3 i 5 prawa budowlanego, który zawiera dwie definicje ustawowe, to znaczy pojęcia budowli oraz tymczasowego obiektu budowlanego. Ponieważ argumentacja skarżącej w toku postępowania zarówno przed organem administracji, jak i organem sądowym koncentrowała się na tym, że obiekt, który skarżąca stworzyła, jest reklamą, w związku z czym jest zwolniony z konieczności uzyskania właściwej zgody i decyzji administracyjnej, ta argumentacja przeniosła się na art. 3 pkt 3 i ust. 5 prawa budowlanego. Skarżąca argumentuje, że brak wystarczającego, precyzyjnego określenia w przepisach prawa budowlanego kryteriów pozwalających uznać urządzenie reklamowe za obiekt objęty wyłączeniem od konieczności uzyskania pozwolenia na budowę oznacza, pociąga za sobą również niekonstytucyjność tych definicji, które są w art. 3 pkt 3 i 5 prawa budowlanego.

Skarżąca wskazała oba przepisy prawa budowlanego jako oddzielne przedmioty kontroli, przy czym nie przedstawiła argumentacji na rzecz niekonstytucyjności drugiego z przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, czyli art. 3 pkt 3 i 5 prawa budowlanego. Ponadto skarżąca nie przeprowadziła testu równości w takim stopniu, który pozwalałby uznać, że spełniła wymogi przedstawienia argumentacji w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Z tego powodu postępowanie powinno podlegać umorzeniu również w zakresie art. 3 pkt 3 i 5 prawa budowlanego.

Na marginesie należy zauważyć, co zostało odnotowane w piśmie, że analiza sformułowanego przez skarżącą zakresu zaskarżenia i treści wniosku prowadzi do takiej konkluzji, że skarżąca w istocie zmierza do zmiany ustaleń faktycznych przyjętych przez sądy orzekające w jej sprawie. Intencją skarżącej jest uzyskanie rozstrzygnięcia sądowego, które uznałoby sporny obiekt kontenerowy za urządzenie reklamowe, które jest objęte wyłączeniem od obowiązku uzyskania pozwolenia budowy, a nie tymczasowy obiekt budowlany, jak uznały sądy.

W tym kontekście należało przypomnieć, że zagadnienia dotyczące oceny faktu lub rozbieżności stosowania przepisów prawnych, interpretacji lokują się poza jurysdykcją Trybunału Konstytucyjnego. Nie można traktować postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jako kolejnej instancji i oczekiwać ponownej oceny okoliczności faktycznych sprawy, która legła u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej.

Mając powyższe na uwadze, biuro wnosi o przedłożenie stanowiska z wnioskiem o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Projekt sporządziła pani mecenas Kamila Groszkowska. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję.

Otwieram dyskusję. Czy są głosy? Nie ma zgłoszeń. Wobec tego głosujemy.

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

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 17 posłów. Za – 17. W tej sprawie też opinia pozytywna

Zostaje ostatnia sprawa, K 5/25. Poproszę o przedstawienie tego projektu stanowiska pana mecenasa Piotra Radziewicza. Proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Piotr Radziewicz:

Dziękuję bardzo. Piotr Radziewicz. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, pierwsza prezes Sądu Najwyższego zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, określających wiek przejścia w stan spoczynku sędziego Sądu Najwyższego, zarzucając temu unormowaniu, że wyznaczona w nim ustawowa granica wieku jest arbitralna i bezwarunkowa, tj. że nie pozostawia żadnych możliwości sprawowania urzędu po osiągnięciu przez sędziego Sądu Najwyższego ustawowej granicy wieku, czyli 65. roku życia.

Wniosek pierwszego prezesa Sądu Najwyższego był modyfikowany i ostatecznie wnioskodawca wskazał, że przedmiotem kontroli ma być art. 37 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 129a § 1 tej ustawy, który zawierał i ciągle zawiera regulację przejściową.

Jako wzorce kontroli podane zostały natomiast art. 32 ust. 1 konstytucji w związku z art. 180 ust. 4 konstytucji, czyli przepisy, które statuują zasadę z jednej strony, zasadę równości wobec prawa, a z drugiej strony nakaz określenia przez ustawodawcę granicy wieku, po osiągnięciu której sędzia przechodzi w stan spoczynku.

Słowo wyjaśnienia należy poświęcić jeszcze samej regulacji przejściowej, czyli wspomnianemu przeze mnie art. 129a ustawy o Sądzie Najwyższym, która to regulacja podzieliła sędziów na dwie grupy. Pierwsza grupa to sędziowie, którzy objęli stanowisko po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym, czyli po 1 stycznia 2019 r. Dla nich stan spoczynku otwierał się po osiągnięciu 65. roku życia i był obowiązkowy w tym sensie, że nie dopuszczano żadnych wyjątków, możliwości na przykład przedłużenia służby czynnej na wniosek sędziego. Natomiast druga grupa sędziów, w skład której wchodziła sędziowie Sądu Najwyższego, którzy w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej sprawowali już swój urząd. Oni przechodzili w stan spoczynku na zasadach obowiązujących w poprzednio obowiązującej wersji ustawy o Sądzie Najwyższym, czyli po osiągnięciu 70. roku życia, chyba że wyrazili wolę dalszego sprawowania urzędu, złożyli odpowiednie oświadczenia i wówczas mogli swoje pozostawanie w służbie czynnej przedłużyć do 72. roku życia.

Wnioskodawca kwestionuje sytuację prawną pierwszej z wymienionych przeze mnie grup, a więc sędziów, którzy objęli urząd po 1 stycznia 2019 r., uznając, że są oni traktowani nierówno z dwóch powodów. Po pierwsze, ich sytuacja jest odmienna. W obrębie grupy sędziów Sądu Najwyższego instytucja stanu spoczynku została zróżnicowana wg kryterium czasowego. Inne zasady obowiązują sędziów powołanych przed 1 stycznia 2019 r., inne zaś tych, którzy zostali powołani po tej dacie. W dodatku jedni sędziowie mogą przedłużyć czas sprawowania swojego urzędu, składając odpowiedni wniosek, a inni muszą przejść z mocy prawa w stan spoczynku w wieku 65 lat.

Natomiast drugie niedopuszczalne, zdaniem wnioskodawcy, zróżnicowanie sytuacji prawnej sędziów polegało na tym, że ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych kształtowała stan spoczynku dla sędziów sądów powszechnych jeszcze inaczej. Zatem wnioskodawca dopatruje się tutaj nierówności w obrębie już nie tylko grupy samych sędziów Sądu Najwyższego, ale po prostu wszystkich sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

W tym stanie rzeczy proponujemy, by bronić konstytucyjności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Krótko wskażę najważniejsze tezy przygotowanego stanowiska, które w zasadniczej części opiera się i odwołuje się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Na temat instytucji stanu spoczynku Trybunał Konstytucyjny miał okazję wielokrotnie na przestrzeni ostatnich dwóch dekad nawet wypowiadać się na ten temat.

Zatem po pierwsze, sama konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines swobody regulacyjnej w odniesieniu do wieku stanu spoczynku sędziego. Wprost wynika to z art. 180 ust. 4 konstytucji. W przeszłości granica wieku przejścia w stan początku była ustawiana różnie. Oscylowało to między 65. a 70. rokiem życia mniej więcej. Różne były też podejścia do kategoryczności obowiązku przejścia w stan spoczynku.

Po drugie, stan spoczynku – to także wynika dość jasno z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nie może być traktowany jako osobisty przywilej sędziego, ale służy wzmocnieniu jego niezawisłości. Taka jest idea tej instytucji. Jest to jedna z konstytucyjnych gwarancji prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości i niezależności sędziów. Dlatego pozwalamy sobie odrzucić tezę wnioskodawcy, jakoby stan spoczynku był swego rodzaju uprawnieniem leżącym w gestii każdego sędziego, co z kolei wyklucza stanowisko wnioskodawcy, że niedopuszczalne konstytucyjnie z samego założenia jest kształtowanie prawa w ten sposób, aby stan spoczynku sędziowie uzyskiwali na podstawie ustawy z mocy prawa.

To stanowisko uważamy po prostu za bardzo radykalne. To jest jedna z możliwości, jedna spośród wielu. W tym kontekście można też dodać, że TK w swoim orzecznictwie wskazywał, że stan spoczynku to nie tylko zabezpieczenie socjalne, co zdaje się akcentować wnioskodawca, ale przede wszystkim instytucja ustrojowa chroniąca pozycję sędziego wobec innych organów władzy.

Może już bardzo krótko jeszcze opowiem o dwóch zagadnieniach. Projekt stanowiska jest obszerniejszy. Zwracamy też m.in. uwagę na to, że sędziowie Sądu Najwyższego i sędziowie sądów powszechnych nie tworzą jednolitej grupy.

Sędziowie Sądu Najwyższego tradycyjnie są traktowani odmiennie, wchodzą w skład organu o szczególnych kompetencjach. Powołanie do Sądu Najwyższego wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek, więc zasada równości w tym wypadku nie oznacza, że porównujemy rzeczy ze sobą porównywalne, czy podmioty ze sobą porównywalne. Wreszcie wskazujemy, że wyodrębnienie dwóch grup sędziów Sądu Najwyższego na podstawie przepisu przejściowego jest oparty na mechanizmie klasycznej zasady prawa intertemporalnego, to jest zasady dalszego działania prawa dawnego wobec tych sędziów, którzy sprawowali urząd w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, a więc nabywali już w tym momencie uprawnienia do stanu spoczynku na ówczesnie obowiązujących zasadach.

Niezmiennianie tych zasad wobec tej grupy sędziów ma podstawę w licznych normach konstytucyjnych, m.in. w zasadzie ochrony praw słusznie nabytych czy co najmniej ekspektatywie nabycia tych praw, pewności prawa, w zasadzie pewności prawa, nie ingerencji w niezawisłość sędziowską, niezależność sądów.

Podsumowując to moje skrócone omówienie, proponujemy, aby stwierdzić, że zaskarżone przepisy z 2018 r. są zgodne z konstytucją. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę, a zatem głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 13 posłów. Za – 13 za. I w ostatniej sprawie Komisja też zajęła pozytywne stanowisko.

Przypominam jeszcze raz o tym, że do sekretariatu można zgłaszać propozycje do planu pracy na przyszły rok, planu pracy naszej Komisji. Na tym kończę posiedzenie Komisji.