

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 47)

z dnia 18 grudnia 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 47)

18 grudnia 2025 r.

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

- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa;
- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 29/24, SK 106/23, SK 16/24, SK 24/24, K 10/23, SK 14/24.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Karol Dobrzeniecki**, **Tomasz Esmund**, **Monika Florczak-Wątor**, **Konrad Kuszel**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** – eksperci z BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów obecnych na dzisiejszym posiedzeniu. Witam naszych ekspertów z biura analiz sejmowych.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście. Jest też wniosek od pani przewodniczącej, aby drugi punkt rozpatrzyć jako pierwszy. Myślę, że jest na to zgoda. Z wnioskiem zgłasza się też pan poseł Zembaczyński.

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

Wielce szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo mecenas i profesorowie, nie sposób nie zauważyć w tym zacnym gronie dzisiejszych wydarzeń, a mianowicie TSUE wydał wyrok w sprawie Trybunału Konstytucyjnego i stwierdza, że z powodu nieprawidłowości w powołaniu trzech jego członków oraz prezesa TK nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu. Myślę, że to dosyć istotne z punktu widzenia prac naszej Komisji. Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za te informacje.

Przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Jeżeli jest zgoda, rozpoczniemy od pkt 2, czyli zaopiniowania dla marszałka Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa.

Pan poseł Mirosław Maliszewski jest przedstawicielem wnioskodawców, ale zabierze głos po przedstawieniu zaistniałego problemu. Pan mecenas Konrad Kuszel, proszę bardzo, też krótko, na czym tutaj polega niezgodność.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Konrad Kuszel:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Konrad Kuszel, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Projekt przewiduje nowelizację ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa i dotyczy modyfikacji mechanizmu przyznawania rekompensat wypłacanych ze środków Funduszu Ochrony Rolnictwa na rzecz grup w rozumieniu art. 10 nowelizowanej ustawy, to jest przykładowo organizacji producentów rolnych, grup producentów rolnych czy też rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Zgodnie z art. 10 nowelizowanej ustawy ze środków finansowych Funduszu Ochrony Rolnictwa przyznaje się i wypłaca rekompensatę producentowi rolnemu, bądź grupie w przypadku nieotrzymania zapłaty za wyprodukowane produkty rolne zbyte podmiotowi skupującemu, który stał się niewypłacalny.

W obowiązującym stanie prawnym rekompensata zarówno dla producentów rolnych, jak i dla grup stanowi pomoc de minimis w rolnictwie, jest przyznawana zgodnie z przepisami Komisji UE o sygn. 1408/2013. W nowelizacji określono, że w przypadku producenta rolnego rekompensata będzie nadal stanowić pomoc de minimis i będzie wypłacana na podstawie przywołanego wyżej rozporządzenia UE nr 1408/2013. Natomiast w przypadku grup, o których wcześniej

była mowa, rekompensata będzie wypłacana na podstawie innego aktu, to jest rozporządzenia Komisji UE nr 2023/2831.

Zasadnicza istota nowelizacji polega na tym, że w obowiązującym stanie prawnym maksymalna wysokość pomocy publicznej przyznawana zarówno grupom, jak i podmiotom producentom rolnym nie może przekroczyć 50 tys. euro w okresie 3 lat. Natomiast w przypadku wejścia w życie proponowanych regulacji w przypadku grup całkowita pomoc przyznana producentom rolnym zostanie zwiększona i nie będzie mogła przekroczyć bowiem 300 tys. euro. W związku z tym, że proponowana ustawa odsyła do rozporządzenia nr 2023/2831, powinna ona zostać poddana ocenie co do zgodności z tym aktem. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia akt ten stosuje się do pomocy przyznawanej przedsiębiorstwom we wszystkich sektorach oprócz ściśle określonych wyjątków. W odniesieniu do projektu ustawy należy w szczególności wskazać na wyłączenia stosowania rozporządzenia nr 2023/2831 zawarte w art. 1 ust. 1 lit. b oraz lit. d ppkt i. Uwzględniając oba wymienione przepisy, można wskazać, że rozporządzenie nie znajduje zastosowania w sytuacji kumulatywnego stwierdzenia dwóch przesłanek.

Po pierwsze, pomoc jest przyznawana przedsiębiorcom prowadzącym działalność w sektorze przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury lub produktów rolnych. Druga przesłanka stanowi, że wysokość pomocy jest ustalana na podstawie ceny lub ilości takich produktów wprowadzonych do obrotu. W przypadku analizowanego projektu należy stwierdzić, że działalność grup jest prowadzona w sektorze prowadzenia, przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych lub produktów rybołówstwa i akwakultury. W związku z tym pierwsza przesłanka wyłączająca zastosowanie rozporządzenia jest spełniona. W przypadku drugiej przesłanki dotyczy ona sposobu obliczenia wysokości udzielanej pomocy publicznej. W odniesieniu do analizowanego projektu wysokość rekompensaty przyznawanej grupie ze środków funduszu będzie ustalana m.in. w oparciu o kwotę wierzytelności netto za produkty rolne zbyte przez grupę podmiotowi skupującemu. Odpowiada to wymienionej wcześniej przesłance odwołującej się do ceny produktów rolnych wprowadzanych do obrotu.

Należy zatem ocenić, że rozporządzenie UE nr 2023/2831 nie znajduje zastosowania do pomocy w postaci rekompensaty wypłacanej grupie ze środków funduszu z tytułu nieotrzymania przez nią zapłaty za produkty rolne od nabywcy, który staje się niewypłacalny. Innymi słowy, proponowana ustawa wprowadza mechanizm oparty na rozporządzeniu Komisji UE, którego przepisy wyłączają możliwość stosowania tego aktu do sytuacji regulowanych w proponowanym akcie. Należy również podnieść tożsame zastrzeżenia do przepisów przejściowych, które przewidują dostosowanie sytuacji podmiotów, czyli grup, które już otrzymały świadczenia z tytułu rekompensat.

Na koniec chciałem tylko wskazać, że zgodnie z opinią ministra właściwego do spraw członkostwa Polski w Unii Europejskiej z 9 października również tam podniesiono podobne zastrzeżenia. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Teraz poproszę pana posła Mirosława Maliszewskiego o odniesienie się do tego zarzutu.

Poseł Mirosław Maliszewski (PSL-TD) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, odnosząc się do tych zastrzeżeń, chciałbym najpierw przywołać ducha ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa i ducha tej propozycji, którą zgłosiłem w imieniu grupy posłów. Po pierwsze, tak jak przed chwilą zostało powiedziane przez pana eksperta, celem ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa było to, aby rolnicy poszkodowani z tytułu niewypłacenia należnych im pieniędzy z tytułu bankructwa na przykład jakiegoś podmiotu, który od nich te produkty nabył, albo innych zdarzeń na przykład rynkowych, mogli otrzymać rekompensatę czy odszkodowanie.

W ustawie mówi się o rekompensacie. W ustawie mówi się o rolniku indywidualnym i mówi się o grupach. W art. 10 jest ustalony katalog określonych podmiotów, które mogą być uznawane za grupy, którym przysługiwałaby taka rekompensata. W ustawie określono też, że taka pomoc będzie pomocą de minimis. O tym powiem jeszcze na koniec. W związku z tym, że określono, że ustawa proponuje wypłatę rekompensat w formule pomocy de minimis, zostały zastosowane przepisy rozporządzenia Komisji UE nr 1408/2013 określające też maksymalny poziom wypłaty rekompensaty dla poszkodowanego rolnika.

Niestety, w tym projekcie nie uwzględniono, mimo że jest to w art. 10, innej kwoty z tytułu udziału rolników we wspólnym podmiocie, jakim jest grupa z tego katalogu, zawartego w art. 10.

Tam są grupy producentów rolnych, grupy producentów owoców i warzyw, spółdzielnie produkcyjne i kilka innych podmiotów. W związku z tym, i to wynika dzisiaj z praktyki, na rynku znalazło się w bardzo trudnej sytuacji kilka podmiotów, które zawnioskowały oczywiście do grupy posłów. I grupa posłów złożyła taki projekt, że maksymalna rekompensata w wysokości 50 tys. euro dla grupy liczącej kilkudziesięciu czy kilkuset rolników de facto nie daje możliwości wypłaty realnej rekompensaty.

Stąd ten projekt. I teraz co do zastrzeżeń i próby obrony przeze mnie. Oczywiście jestem skłonny podjąć tę dyskusję także w trakcie pierwszego czytania i kolejnych prac legislacyjnych na tym projektem, jeżeli marszałek o tym zdecyduje. Widzę kilka możliwości osiągnięcia celu, który założyłem na początku, czyli możliwości wypłaty większych rekompensat dla tych, którzy działają w formie zorganizowanej i potraktowania ich jako zorganizowanej grupy.

Po pierwsze, w moim odczuciu katalog grup zawarty w art. 10 ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa nie jest równoznaczny z katalogiem tych wykluczeń, które przewiduje rozporządzenie UE nr 2023/2831, gdzie jest taka ogólna definicja grup, bardziej czym one się zajmują, a nie jaką mają formę. Trzeba by to przeanalizować. Proponujemy, aby to też było w decyzji dyrektora Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, który dysponuje środkami z tego funduszu, czy te podmioty, które będą się ubiegały o taką rekompensatę, są wyeliminowane z tytułu zapisów rozporządzenia UE nr 2023/2831. Proponujemy, żeby to on podejmował taką decyzję, bo w moim odczuciu istnieje co najmniej lekka różnica między precyzyjnymi zapisami rozporządzenia unijnego a art. 10 ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa. Jeżeli będzie potrzeba, jesteśmy w stanie przygotować poprawkę bądź autopoprawkę do tego projektu. To po pierwsze.

Po drugie, kwestionuję też wadliwość zapisów w ustawie o Funduszu Ochrony Rolnictwa, który mówi w jednym z artykułów, w tej chwili nie pamiętam dokładnie w którym, że taka pomoc ma formułę pomocy de minimis. Chcę, żeby państwo posłowie zrozumieli ideę działania Funduszu Ochrony Rolnictwa. Tam nie ma środków z budżetu państwa, co sugerowałoby pomoc publiczną, co wyklucza traktat, dopuszczając w myśl art. 107 i art. 108 o udzielenie pomocy de minimis. Skoro więc tam nie ma środków publicznych, to wydaje się, że zasadnym byłoby, aby z tej ustawy wyrzucić ten zapis. Czy to jest poprawny tok rozumowania przeze mnie czy nie, ustalilibyśmy właśnie na etapie prac nad ustawą.

W związku z tym, mając te wątpliwości, które przedstawiłem, zwracam się z prośbą do Wysokiej Komisji, aby dała panu marszałkowi szansę zdecydowania o dalszym procedowaniu tej ustawy, tego projektu, czyli dopuszczenie jej do pierwszego czytania. Proszę więc o to, aby Komisja wydała opinię pozytywną. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Nie. Wobec tego głosujemy. Przypominam, że głosujemy nad niedopuszczalnością projektu do dalszego procedowania.

Kto z państwa jest za niedopuszczalnością projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 21 posłów. Za był 1 poseł, przeciw – 19, wstrzymał się 1 poseł. Zatem Komisja opiniuje, żeby dopuścić projekt.

Proszę bardzo.

Poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu posła Maliszewskiego i swoim bardzo serdecznie dziękuję za to głosowanie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca.

Pan poseł Szarama był za niedopuszczalnością?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Szarama sugerował, że ktoś z posłów się pomylił. Chciałem bardzo podziękować za wynik głosowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Zatem przechodzimy do realizacji pkt 1. Pierwsza sprawa SK 29/24. Poproszę panią mecenas Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz o przedstawienie problemu.

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

Dzień dobry. Szanowni państwo, szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Mam zaszczyt referować projekt stanowiska w sprawie SK 29/24.

Postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Jest to skarga z 7 czerwca 2023 r., w której skarżący zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 188 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2022 r. Zaskarżony przepis stanowi, co następuje. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeśli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Przywołane unormowanie, zakwestionowane w niniejszej sprawie, stanowi podstawę prawną dla kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do wydania orzeczenia reformatoryjnego, które jest jednym z rodzajów rozstrzygnięć uwzględniających skargę w ten sposób, że NSA po uchyleniu zaskarżonego orzeczenia nie przekazuje sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, ale samodzielnie rozpoznaje wniesioną do tego sądu skargę.

Stan faktyczny, który stał się podstawą do wniesienia skargi... Skarżący jest właścicielem działek, na których zrealizował inwestycję budowlaną w warunkach samowoli budowlanej. Nie zdecydował się na przeprowadzenie postępowania legalizacyjnego, w związku z czym powiatowy inspektor nadzoru budowlanego dla m.st. Warszawy wydał decyzję nakazującą rozbiórkę tej budowli w całości. Skarżący odwołał się od tego orzeczenia do mazowieckiego wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, który utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Wobec powyższego decyzja została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który podzielił zastrzeżenia skarżącego. Sąd zaprezentował pogląd, w którym zaskarżona decyzja objęła obiekt sportowy, a więc taki, który nie był objęty reżimem pozwolenia na budowę i w związku z tym uchylił decyzję organu drugiej instancji. Od niniejszego wyroku WSA w Warszawie skargę kasacyjną wniósł mazowiecki wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, uznając rację skarżącego kasacyjnie, że kompleks sportowy stanowi całość użytkową i można go kwalifikować jako budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego i w efekcie powinien być on objęty obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

W takich warunkach skarżący wniósł skargę konstytucyjną, kwestionując przepis art. 188 ustawy – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, ponieważ na podstawie tego przepisu, korzystając z jego dyspozycji, NSA uchylił wyrok WSA korzystny dla skarżącego i rozpoznał skargę merytorycznie. Jeśli chodzi o zarzuty konstytucyjności, skarżący wskazuje trzy problemy konstytucyjne.

Pierwszy z nich opiera się na zarzucie naruszenia art. 10 i art. 184 konstytucji. Skarżący twierdzi, że przewidziana w kwestionowanym przepisie możliwość reformatoryjnego orzekania przez NSA może prowadzić do przyjęcia funkcji władzy wykonawczej zastrzeżonej na rzecz administracji publicznej. Drugi problem konstytucyjny jest związany z naruszeniem art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 konstytucji. Skarżący w tej perspektywie twierdzi, że orzeczenie reformatoryjne NSA wydane na podstawie przepisu będącego przedmiotem zaskarżenia, pozbawia skarżącego możliwości zaskarżenia przedmiotowego orzeczenia, a co za tym idzie, ogranicza prawo do sądu i pozbawia możliwości dochodzenia swoich praw. Wreszcie trzeci problem konstytucyjny. To ostatnie zastrzeżenia odnosi się do naruszenia przez kwestionowany przepis zasady wolności gospodarczej oraz ograniczenia prawa własności. Skarżący w tym zakresie z kolei argumentuje tym, że w efekcie obowiązywania kwestionowanego przepisu został utrzymany w mocy nakaz rozbiórki obiektu budowlanego będącego własnością skarżącego, z którego wykorzystaniem prowadził działalność gospodarczą. Stąd skarżący wskazuje te wzorce kontroli.

Przeprowadzona analiza formalnoprawna niniejszej skargi pozwala stwierdzić, iż w przypadku pierwszego i trzeciego wymienionego przeze mnie problemu konstytucyjnego istnieje podstawa do złożenia wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wyrokowania w tym zakresie. Z tego względu, że po pierwsze, art. 10 i art. 184 konstytucji są to przepisy o charakterze ustrojowym i jako takie, a zostały wskazane jako autonomiczne podstawy kontroli, nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Z tego względu w tym zakresie biuro formułuje rekomendację o umorzenie postępowania.

Natomiast w perspektywie wzorców kontroli art. 20, art. 22 i art. 64 ust. 3, czyli kwestii dotyczących naruszenia wolności działalności gospodarczej, również rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie. Z tego względu, że w tej części, w której skarżący odnosi się do tych podstaw kontroli, skarga nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zaskarżony przepis jest prawnie irrelevantny względem wskazanych wzorców kontroli, w żadnym aspekcie nie dotyka materii praw gospodarczych czy majątkowych jednostki. Przywołane przez skarżącego wzorce kontroli stwarzają co prawda podstawę do dekodowania indywidualnych praw podmiotowych, ale brak jest merytorycznego związku między treścią tych praw a unormowaniami, które skarżący zakwestionował w skardze konstytucyjnej. Przypominam, jest to regulacja o charakterze stricte procesowym. Z tego względu nie sposób przyjąć, że to właśnie ten przepis, stanowiąc przedmiot skargi konstytucyjnej, był rzeczywiście źródłem zarzucanego naruszenia praw i wolności skarżącego. Z tego względu upatrujemy konieczność umorzenia postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 188 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w perspektywie art. 20 i art. 22 w związku z art. 64 ust. 3 konstytucji.

Natomiast dostrzegamy jak najbardziej możliwości i podstawę do tego, aby Trybunał Konstytucyjny rozpoznał merytorycznie zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 konstytucji. Jednak już na wstępie chciałabym wskazać, że stwierdzamy oczywistą bezzasadność stanowiska przedstawionego przez skarżącego. W opinii biura zarzut naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu, który gwarantowałby prawo do wniesienia środka zaskarżenia, opiera się na wadliwym rozumieniu przedmiotu postępowania sądowo-administracyjnego i zakresu właściwości sądów administracyjnych, który wynika z art. 184 konstytucji. Celem wyjaśnienia zasadności tak przyjętego stanowiska w projekcie stanowiska omówiliśmy, scharakteryzowaliśmy kognicję sądów administracyjnych, szczegółowo przedmiot postępowania przed sądami administracyjnymi, również możliwe scenariusze, jeśli chodzi o rozstrzygnięcia wydawane przez sąd administracyjny pierwszej i drugiej instancji. Następnie skonfrontowaliśmy te ustalenia z zastrzeżeniami konstytucyjnymi sformułowanymi przez skarżącego wobec badanej regulacji. I jeśli chodzi o tę analizę merytoryczną i jej wynik, to w opinii biura nie sposób podzielić poglądu skarżącego, że brak możliwości zaskarżenia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjętego na podstawie zakwestionowanego art. 188 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza prawo do sprawiedliwej procedury sądowej inkorporującej prawo do wniesienia środka prawnego od orzeczenia przyjętego w sprawie po raz pierwszy.

Trzeba zaznaczyć, że kontroli działania organów administracji publicznej wobec skarżącego dokonał WSA w Warszawie jako sąd pierwszej instancji. Następnie organ uruchomił postępowanie przed NSA, który z kolei skontrolował w ramach przypisanego mu nadzoru judykacyjnego legalność działania WSA. W wyroku z 11 stycznia 2023 r., diagnozując naruszenie prawa przez WSA w Warszawie, NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, zamiast skierować sprawę do ponownego rozpoznania. Uznawszy, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, odniósł się merytorycznie do skargi wniesionej do sądu przez skarżącego. Sądy administracyjne rozpoznały więc dwa razy w sprawie skarżącego co do istoty sprawy. Uzupełniając trzeba też dodać, że nawet gdyby NSA uchylił wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, czego zdaje się żądać skarżący, to sąd pierwszej instancji w trybie art. 190 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi byłby związany interpretacją przepisów wskazaną w wyroku NSA w rozpoznawanej przez siebie sprawie. Skarżący nie mógłby wówczas oprzeć swojej ewentualnej kolejnej skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu na podstawach sprzecznych właśnie z taką wykładnią prawa ustaloną w sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny.

W opinii biura argumenty skarżącego, które są ujawnione w skardze, opierają się na błędnym rozumieniu samej istoty dwuinstancyjnego postępowania sądowo-administracyjnego. Z tego względu przyjmujemy rekomendację, że należałoby uznać, że art. 188 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 konstytucji. Bardzo dziękuję. Pozostaje do dyspozycji Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby w tej sprawie zabrać głos? Nie widzę.

Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo, zamykam głosowanie.

Razem głosowało 15. Za było 14, 1 poseł się wstrzymał. Zatem mamy pozytywną opinię.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, SK 106/23. Pani profesor Monika Florczak-Wątor, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Monika Florczak-Wątor:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 106/23 została zainicjowana skargą konstytucyjną spółki, która wystąpiła o zbadanie siedmiu przepisów z czterech różnych ustaw.

Pierwszym z kwestionowanych przepisów jest art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, czyli tzw. tarczy antykryzysowej. Drugim zaskarżonym przepisem jest art. 44 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Następnie skarżone są cztery przepisy ustawy Kodeks postępowania cywilnego art. 117 ust. 2 i ust. 3, art. 398²³ i art. 118 § 5. Ostatnim skarżonym przepisem jest art. 23 Kodeksu cywilnego.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny sprawy w tle, to skarżąca w tej sprawie spółka po prawomocnym przegraniu sprawy o zapłatę wystąpiła do sądu z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem sporządzenia skargi konstytucyjnej. Taki pełnomocnik został wyznaczony i sporządził opinię o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, o czym zostali poinformowani skarżąca, jak również sąd, który przyznał pełnomocnikowi wynagrodzenie. Spółka uznała to działanie pełnomocnika za bezprawne. Wniosła przeciwko pełnomocnikowi powództwo o odszkodowanie, o zadośćuczynienie i podniosła m.in. taki zarzut, że doszło do naruszenia jej dóbr osobistych w postaci konstytucyjnego prawa do sądu. To powództwo zostało oddalone przez sąd pierwszej instancji, który uznał, że pełnomocnik oczywiście miał prawo sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, natomiast prawo do sądu nie może być traktowane jako prawo osobiste w rozumieniu art. 23 Kodeksu cywilnego. Apelacja tutaj została również oddalona. Wówczas skarżąca złożyła dwa kolejne wnioski o ustanowienie pełnomocników z urzędu: jednego do przygotowania i wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem; drugiego do sporządzenia kolejnej skargi konstytucyjnej. Jeżeli chodzi o ten pierwszy wniosek, został on uwzględniony. Jeżeli chodzi o ten drugi, nie został on uwzględniony. To rozstrzygnięcie zostało podtrzymane przez sąd drugiej instancji i w tych właśnie warunkach skarżąca wniosła skargę konstytucyjną.

Przeprowadzona przez biuro analiza formalna prowadzi do wniosku, że postępowanie w całości powinno zostać umorzone, aczkolwiek z różnych powodów, jeżeli chodzi o te zaskarżone przepisy. Art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 tzw. tarczy antykryzysowej to jest przepis, który umożliwia zmiany składu sądu kolegiального na jednoosobowy, także w sprawach już wszczętych. Zdaniem skarżącej ten przepis narusza prawo do sądu, zasady stabilności składu orzekającego, gwarancje niezależności, bezstronności sądu. Tutaj skarżąca wskazuje jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 i m.in. właśnie art. 6. Zdaniem biura postępowanie w odniesieniu do tego przepisu powinno zostać umorzone, ponieważ ten przepis utracił obowiązującą moc. Co prawda w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną przepisy, które utraciły obowiązującą moc, mogą być badane, ale skarżąca musiałaby wykazać, że stwierdzenie niekonstytucyjności takiego uchylonego przepisu jest konieczne dla ochrony jej konstytucyjnych praw i wolności. Takiej argumentacji w skardze konstytucyjnej nie przeprowadziła.

Drugim zaskarżonym przepisem jest art. 44 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jest to przepis, który mówi o tym, że w razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej skarżący może złożyć do sądu rejonowego miejsca zamieszkania wnioski o ustanowienie dla siebie adwokata lub radcy prawnego. Skarżąca argumentuje, że takie szerokie i nieprecyzyjne odesłanie do procedury cywilnej narusza zasadę określoności prawa oraz autonomię postępowania przed TK i w praktyce prowadzi do tego, że o dostępie do sądu administracyjnego decyduje sąd powszechny. Naszym zdaniem postępowanie w odniesieniu do tego przepisu i w odniesieniu do zarzutu powinno również zostać umorzone przez TK z tego względu, że z treści art. 44 ust. 2 skarżąca wywodzi normę, która tak naprawdę w tym przepisie nie jest wyrażona. Skarżąca opiera swój zarzut na takim założeniu istnienia domniemania delegacji do stosowania dwóch ustaw, mianowicie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, ale ten przepis w swojej treści, tak jak przed chwilą go przedstawiłam, w żaden sposób

właśnie nie odwołuje się do żadnej z tych ustaw. W istocie przedmiotem skargi nie jest norma, która wynika z tego przepisu, ale to, jak ten przepis jest stosowany, interpretowany w praktyce, a tego czy oceny interpretacji stosowania prawa Trybunał Konstytucyjny nie może dokonywać.

Dwa kolejne zaskarżane przepisy to jest art. 117 § 2 i § 3. Pierwszy z tych przepisów, art. 117 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego mówi o tym, że osoba fizyczna, która nie została zwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść tych kosztów. Natomiast § 3 art. 117 zawiera analogiczną normę dotyczącą osoby prawnej. Osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaze, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie tych kosztów. Skarżąca podnosi zarzut naruszenia zasady równości, zwracając uwagę na to, że w przypadku osoby fizycznej wystarczające jest złożenie samego świadczenia o tym, że nie jest w stanie ponieść kosztów. Natomiast w przypadku osoby prawnej, takiej jak skarżąca, konieczne jest wykazanie tej okoliczności.

Zdaniem biura w odniesieniu do pierwszego z tych przepisów postępowanie musi zostać umorzone, ponieważ jest to przepis, który dotyczy osoby fizycznej, natomiast skarżąca jest osobą prawną. W związku z tym ten przepis na pewno nie miał i nie mógł mieć zastosowania w jej sprawie. Nie był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia i dlatego też skarżąca tego przepisu nie może kwestionować.

Jeżeli natomiast chodzi o art. 117 § 3 k.p.c., to również w tym wypadku postępowanie powinno zostać umorzone. Co prawda ten przepis był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, natomiast skarżąca formułując zarzut naruszenia zasady równości, praktycznie tego zarzutu nie uzasadnia, tak jak powinna. Skuteczne postawienie zarzutu naruszenia art. 32 wymaga przeprowadzenia pełnego testu równego traktowania, czyli wykazania właśnie tej cechy relewantnej łączącej dwie porównywalne grupy odmiennego traktowania podmiotów podobnych przez regulacje prawne, braku konstytucyjnego uzasadnienia tego zróżnicowania. Skarżąca takich rozważań w takim zakresie, w jakim to jest wymagane, w swojej skardze konstytucyjnej nie czyni.

Kolejny kwestionowany przepis art. 398²³ Kodeksu postępowania cywilnego dotyczy skargi na postanowienie referendarza. Skarżąca ten przepis zaskarża, formułując zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania, dlatego że kontrola rozstrzygnięcia właśnie tego referendarza sądowego następuje w rzeczywistości w ramach tej samej instancji, bo ta skarga przysługuje właśnie do sądu na tym samym szczeblu. Natomiast, żeby ten zarzut mógł zostać rozpatrzony, skarżąca musiałaby wykazać, że to rozstrzygnięcie w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, bo tylko wówczas ma zastosowanie zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego, o której mowa w art. 176 ust. 1. Skarżąca takiej argumentacji w ogóle nie podejmuje. Natomiast są orzeczenia wskazujące właśnie na to, że tutaj niekoniecznie mamy do czynienia z naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, czy raczej, że art. 176 ust. 1 nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Przedostatni przepis, art. 117 § 5 Kodeksu postępowania cywilnego mówi o tym, że jeżeli adwokat lub radca prawny ustanowiony przez sąd lub w związku z postępowaniem ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem nie stwierdza podstaw do wniesienia tej skargi lub skargi kasacyjnej, to jest obowiązany zawiadomić o tym na piśmie stronę i sąd nie później niż w terminie dwóch tygodni. I do takiego zawiadomienia dołącza sporządzoną przez siebie opinię o braku podstaw do wniesienia skargi. Tutaj skarżąca podnosi zarzut naruszenia prawa do sądu, ponieważ w jej przypadku taka opinia zamykająca możliwość wystąpienia ze skargą konstytucyjną została sporządzona. Natomiast postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone, dlatego że ten przepis jest adresowany do pełnomocników, do adwokata czy radcy prawnego ustanowionego przez sąd. Nie kształtuje on bezpośrednio praw i obowiązków skarżącej. Trudno też powiedzieć, żeby był on podstawą prawną orzeczenia, które skarżąca wskazuje jako ostateczne w jej sprawie. Stąd zdaniem biura zachodzi podstawa do umorzenia postępowania.

Ostatni przepis, art. 23, czyli przepis dotyczący dóbr osobistych. Tutaj skarżąca formułuje zarzut naruszenia art. 45, art. 49 konstytucji, także art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie, w jakim ten przepis nie obejmuje ochroną prawa do sądu jako dobra osobistego. Postępowanie w tym zakresie także powinno zostać umorzone, ponieważ art. 23 Kodeksu cywilnego nie stanowił podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej spółki, co wyklucza spełnienie tej przesłanki z art. 79 ust. 1. Skarżąca w istocie nie kwestionuje treści art. 23, ale rozbieżności interpretacyjne. Wskazuje, że w orzecznictwie sądowym czasami

prawo do sądu jest traktowane jako dobro osobiste w rozumieniu tego przepisu, czasami nie. Ponadto zarzut sprowadza się do twierdzenia o zaniechaniu ustawodawcy polegającym na niewyraźnym wskazaniu prawa do sądów wśród tych dóbr osobistych, które są wymienione w art. 23. Natomiast TK nie ma kompetencji do orzekania w sprawie zaniechań prawodawczych. Bardzo dziękuję. Pozostaje do dyspozycji Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby w tej sprawie zabrać głos? Nie widzę. Wszystko jasne.

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

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 15 posłów. 15 głosów za, nikt się nie wstrzymał. Zatem też w tej sprawie mamy pozytywną opinię.

Kolejna sprawa jest SK 16/24. Pan profesor Karol Dobrzeniecki, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 16/24 została wszczęta wskutek złożenia skargi konstytucyjnej. W tej sprawie biuro rekomenduje przyjęcie stanowiska o umorzeniu postępowania.

Przedmiotem postępowania jest ocena zgodności przepisów Kodeksu postępowania cywilnego z konstytucją, art. 398²² w związku z art. 48 oraz art. 380. Zaskarżone przepisy dotyczą w przypadku pierwszego z wymienionych artykułów kwestii skargi na orzeczenie referendarza sądowego, ale taka skarga przysługuje, że kiedy wnosi się ją do sądu, w którym referendarz sądowy wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie tygodnia od dnia jego doręczenia. Z kolei art. 48 k.p.c. dotyczy podstaw wyłączenia sędziego z mocy samej ustawy.

Stan faktyczny sprawy. Skarżąca złożyła wniosek do sądu rejonowego o ustanowienie zarządcy dla nieruchomości wspólnej. W tym przypadku sąd z urzędu powołał biegłego na okoliczność ustalenia, jakie są średnie stawki za zarządzanie taką nieruchomością na terenie danego miasta. Biegły wydał opinię, złożył wniosek o wynagrodzenie za jej sporządzenie, które zostało mu przyznane przez referendarza sądowego. Skarżąca wniosła skargę na orzeczenie referendarza. Postanowieniem z dnia 1 lutego 2019 r. sąd ustanowił zarządcę i kolejnymi postanowieniami utrzymał w mocy postanowienie referendarza sądowego w odniesieniu do przyznania wynagrodzenia. W ocenie sądu biegły rzetelnie przedstawił czas swojej pracy. Wszystkie wskazane czynności zostały wykonane w czasie wskazanym przez biegłego. Skarżąca wniosła apelację do sądu wyższej instancji i ta apelacja została oddalona.

W tej sprawie konkluzja dotycząca umorzenia postępowania wynika z tego, że zarzuty podniesione w skardze przez skarżącą odnoszą się przede wszystkim do płaszczyzny stosowania prawa. Ważny jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym została wąsko ukształtowana. Jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wątpliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa, także w sytuacji, kiedy miała ona charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instancję szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości.

Właściwie cała skarga dotyczy tych wątpliwości skarżącej i polemiki z orzeczeniami sądów. Skarżąca podnosi, że przepisy wskazane w skardze naruszają m.in. prawo do sądu i prawo do niezamykania drogi sądowej w związku z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a także zasad dwuinstancyjności postępowania sądowego określonych w art. 176 konstytucji. Skarga, ten wskazany w petitum skargi zakres zaskarżenia nie odpowiada przedstawionej w jej uzasadnieniu argumentacji. Nie spełnia także wymogów formalnych związanych ze specyfiką sądowej kontroli konstytucyjności uruchomionej w trybie skargi konstytucyjnej. Skarżąca, uzasadniając skargę, dopatruje się różnych właściwości, na przykład sądu wydającego sprawę, naruszenia zasad etyki. Odnosi się do okoliczności specyficznej sprawy, czasu rozpatrywania przez sąd tej sprawy.

Ten sposób formułowania tej skargi uzasadnia taką konkluzję, że przedmiotem skargi w istocie nie uczyniono aktu normatywnego, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, ale jakby chęć kolejnego rozstrzygnięcia co do meritum sprawy wyrokiem sądu, z którym skarżąca się nie zgadza. W związku z tym wnosimy o umorzenie postępowania w tej sprawie. Obszerniej, ze szczegółami, to stanowisko zostało określone w pisemnej wersji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania w tej sprawie? Nie ma.

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

Dziękuję. Zamykam głosowanie.

Głosowało łącznie głosowało 15 posłów. Wszyscy za. Mamy tutaj pozytywną opinię.

Przechodzimy do sprawy kolejnej SK 24/24. Tutaj ponownie pani profesor Monika Florczak-Wątor, proszę.

Ekspert z BEOS Monika Florczak-Wątor:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, druga sprawa, którą mam przyjemność przedstawić, to sprawa zainicjowana skargą konstytucyjną wniesioną przez Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, który zaskarżył art. 9 ust. 2a ustawy z 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, wskazując jako wzorce kontroli art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 1 i ust. 4, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, preambułę i art. 45 konstytucji. Zaskarżony przepis, art. 9 ust. 2a, ma następującą treść: „Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, zgodnie z przepisami ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie tej ustawy i które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.”. To jest pierwsze zdanie skarżonego przepisu.

Natomiast drugie zdanie mówi o tym, że w przypadku, gdy wniosek o wpis złożony przed dniem 1 stycznia 2016 r. został po tej dacie zwrócony, odrzucony, oddalony lub postępowanie o wpis zostało umorzone, skutki określone w tym niniejszym przepisie oraz we wcześniejszych przepisach czy raczej kolejnych ustępach powstają z dniem następującym po dniu zwrotu, odrzucenia, oddalenia wniosku albo umorzenia postępowania.

Stan faktyczny w tej sprawie wyglądał w ten sposób, że skarżący, czyli właśnie ten związek, był wpisany przed 1 stycznia 2001 r. do rejestru przedsiębiorców i stąd z mocy prawa został objęty tym obowiązkiem przerejestrowania do Krajowego Rejestru Sądowego. W tej sprawie, o takie przerejestrowanie, zostało wszczęte postępowanie sądowe. W 2001 r. związek został wezwany do tego, żeby uzupełnił brakujące, niezbędne dane do dokonania wpisu i na to wezwanie nie odpowiedział. W związku z tym sąd umorzył postępowanie, informując związek o obowiązku przerejestrowania, w tym m.in. o tym, że takie przerejestrowanie może nastąpić na wniosek. Następnie skarżący został jeszcze raz poinformowany o tym, że w jego przypadku nie ma tego wpisu do KRS. Nastąpiło to w pouczeniu zawartym w odpisie z dotychczasowego rejestru wydanym w 2005 r., ale w dalszym ciągu skarżący nie podjął żadnych działań w kierunku takiego przerejestrowania. Ten termin na przerejestrowanie był przez ustawodawcę wielokrotnie przesuwany. Ostatecznie został wyznaczony na 31 grudnia 2015 r. Po tym terminie, zgodnie z kwestionowanym w tej sprawie art. 9 ust. 2a ustawy wprowadzającej ustawę o KRS, podmiot, który nie dokonał przerejestrowania, był uznawany za wykreślony z rejestru i tracił osobowość prawną. W związku z tym w 2018 r. skarżący został powiadomiony o tym, że z dniem 1 stycznia 2016 r. został wykreślony z rejestru. Dopiero wówczas skarżący złożył wniosek o wpis do rejestru. Ten wniosek został najpierw odrzucony, później został oddalony. Tak czy inaczej, główny problem dotyczył tego, że z momentem wykreślenia z rejestru skarżący utracił osobowość prawną, utracił zdolność sądową i takich wniosków składać nie mógł.

Skarżący zarzucił, że kwestionowany przepis art. 9 ust. 2a ustawy wprowadzającej ustawę o KRS narusza konstytucyjną wolność zrzeszania się, ponieważ prowadzi do unicestwienia bytu prawnego jakiejś organizacji, która w gruncie rzeczy może działać. Po drugie, narusza zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3. Po trzecie, prawo własności, także prawo do sądu i zasadę zaufania.

Po przeprowadzeniu analizy formalnej skargi konstytucyjnej zdaniem biura postępowanie w tej sprawie powinno zostać w całości umorzone. Po pierwsze, dlatego, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Jej główną funkcją jest kontrola konstytucyjności przepisów, a nie kontrola prawidłowości rozstrzygnięć sądowych. Natomiast skarżący w swojej argumentacji zawartej w skardze konstytucyjnej koncentruje się właśnie na opisie stanu faktycznego z prawem, na krytycznej ocenie działalności sądów rejestrowych

w obu instancjach. W gruncie rzeczy to prowadzi do wniosku, że kwestionuje on sposób stosowania prawa, a nie treść prawa.

Ponadto, niezależnie od tego, ta skarga nie spełnia również podstawowego wymogu należytego uzasadnienia zarzutu. Co prawda skarżący podaje tutaj liczne wzorce kontroli, ale nie wyjaśnia tak naprawdę, jakie normy konstytucyjne z nich wywodzi i jak się te normy konstytucyjne mają do skarżonego art. 9 ust. 2. To uzasadnienie skargi ma charakter fragmentaryczny, ogólnikowy, niespójny. Uniemożliwia rekonstrukcję precyzyjnych zarzutów niekonstytucyjności. Brak jest normatywnej analizy relacji pomiędzy przedmiotem a wzorcem kontroli i tym samym właśnie uzasadnienia zarzutu.

Skarżący był wzywany do tego, żeby doprecyzować te wzorce kontroli i tego nie uczynił. Co więcej, w piśmie uzupełniającym w gruncie rzeczy podał cztery dodatkowe wzorce kontroli, które także nie zostały należycie uzasadnione. Dodatkowo część zarzutów opiera się tutaj na błędnym przypisaniu treści normatywnej art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KRS. Skarżący formułuje tutaj zarzut naruszenia prawa własności z uwagi na przejęcie jego majątku przez Skarb Państwa. Natomiast to nastąpiło na podstawie innego przepisu, art. 9 ust. 2b tej ustawy, który nie jest objęty skargą konstytucyjną. W związku z tym ten zarzut naruszenia art. 64 jest kierowany do przepisu, który nie ma treści w jakikolwiek sposób nawiązującej właśnie do problemu praw własności czy przyjęcia tej własności przez Skarb Państwa.

Na konieczność umorzenia postępowania wpływa także to, że skarżący w istocie formułuje postulaty legislacyjne, formuje postulat dodania zdania trzeciego do skarżonego przepisu, który miałby brzmieć mniej więcej tak, że tej regulacji nie stosuje się do podmiotów, które faktycznie nie zaprzestały swojej działalności. Trybunał Konstytucyjny nie może oczywiście oceniać takiej sytuacji, kiedy skarżący formułuje postulat, czy też wskazuje, że właśnie regulacja prawna zawiera zaniechania legislacyjne i nie ma tej treści, której skarżący oczekiwał, że miałyby być. W końcu postępowanie podlega umorzeniu również dlatego, że skarżący formułuje swoje zarzuty w odniesieniu do zdania drugiego tego art. 9 ust. 2. I tutaj przypomnę, że art. 9 ust. 2 mówi o tym, że w przypadku, gdy wniosek o wpis złożony przed dniem 1 stycznia został po tej dacie zwrócony, to skutki następują po dniu zwrotu odrzucenia. Z tym że w przypadku skarżącego nie składał on żadnego wniosku przed 1 stycznia 2016 r. Ten wniosek złożył dopiero po 2018 r., więc to zdaniem drugiego skarżonego przepisu na pewno nie mogło znaleźć do niego zastosowania. Stąd jest to odrębna podstawa do umorzenia postępowania. Wszystkie te argumenty przemawiają za tym, że postępowanie w całości powinno zostać umorzone. Dziękuję bardzo. Pozostaje do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos? Wygląda na to, że sprawa jest już gotowa do przegłosowania, bo wszystko jasne.

Zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 13 posłów, za było 13. W tej sprawie pozytywna opinia Komisji.

Przechodzimy do sprawy kolejnej K 10/23. Pan mecenas Tomasz Esmund, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Tomasz Esmund:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 10/23 została wszczęta wnioskiem prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Analizowany wniosek jest bardzo obszerny i bardzo wielowątkowy. Jednak zdecydowanie jego przeważająca część zawiera zarzuty w przedmiocie hierarchicznej zgodności aktów wydawanych przez Radę Ministrów. Chodzi tutaj o uchwały Rady Ministrów w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju” dla małych i średnich firm, uchwały Rady Ministrów w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju”, czy też uchwały Rady Ministrów w sprawie tarczy finansowej 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro-, małych i średnich firm. Wniosek mający około 50 stron w zasadzie 40 stron poświęca kwestiom związanym z próbą zaskarżenia i argumentowania hierarchicznej niezgodności aktów Rady Ministrów, co do których oczywiście Sejm się nie odnosi, ponieważ nie jest tym organem, który wydał te akty.

Zatem w odniesieniu do zagadnień objętych stanowiskiem Sejmu, a więc dotyczących ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, bo tylko do tych zarzutów możemy się odnosić.

Pragnę również poczynić zastrzeżenie, że zarówno te zarzuty, jak i argumentacja mieszczą się na około 10 stronach, a są one również dosyć obszerne i wielowątkowe. To z kolei powoduje, że w odniesieniu do dosyć licznych stawianych zarzutów formujemy wnioski o umorzenie postępowania z takich względów, że bądź to wnioskodawca próbuje kwestionować zaniechanie ustawodawcze, bądź też mamy do czynienia z niedostatkami natury argumentacyjnej, bądź też dochodzi do takiej sytuacji, że wnioskodawca stawia po prostu tezę o niekonstytucyjności, a nie ma żadnego uzasadnienia tej tezy. Podsumowując, nasze stanowisko odnosi się wyłącznie do dwóch takich zasadniczych kwestii.

Dotyczy to art. 21aa o systemie instytucji rozwoju. Ten przepis w takim zakresie relewantnym dla wątpliwości konstytucyjnych podnoszonych we wniosku określa m.in. sposób pozyskiwania przez PFR środków na realizację programów rządowych, w szczególności w postaci emitowania obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. W odniesieniu do tego przepisu wnioskodawca stawia zarzut natury proceduralnej, czyli w ramach tego proceduralnego kryterium kontroli konstytucyjności prawa, oraz zarzut materialny. Jeśli chodzi o zarzut dotyczący proceduralnego kryterium kontroli konstytucyjności prawa, problem dotyczy dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu do tej ustawy uchwalonej przez Sejm. Czy ten przepis mieści się w dopuszczalnym zakresie, czy jednak stanowi niedopuszczalną nowość normatywną, która została wprowadzona do ustawy dopiero w trybie zupełnie już takim ostatecznym, czyli w trybie przyjęcia bądź odrzucenia przez Sejm poprawek Senatu.

W prezentowanej ocenie biura, rekomendowanej w stanowisku, te poprawki Senatu polegające na dodaniu przepisu art. 21aa nie wykraczały poza konstytucyjnie dopuszczalne ramy określone materia przekazanej Senatowi ustawy. Te wprowadzone zmiany nie odznaczały się na tyle wyraźnym stopniem odrębności, aby traktować je jako niespełniające tego samego celu, który miała ta ustawa uchwalona przez Sejm, a przekazana Senatowi. Dodany przepis służył umożliwieniu realizacji regulacji zawartych w ustawie, jako że zaangażowanie PFR w wykonywanie zadań w ramach tarczy antykryzysowej wymagało wskazania, pozyskania przez fundusz środków w celu realizacji programu rządowego. Czyli właściwie ta poprawka służyła ulepszeniu ustawy i wypełnieniu niezbędnych jej braków. Zatem dodawany w formie poprawki przepis umożliwiał realizację zawartych w niej uregulowań.

Wprowadzony tą poprawką przepis nie może być postrzegany w oderwaniu od innych przepisów ustawy, a przepisy te jako całość określają prawne podstawy i procedury gromadzenia oraz wydatkowania środków finansowych na cele publiczne i wskazują zadania władz publicznych służące realizacji danych celów publicznych. W tym przypadku jest to pomoc przedsiębiorcom, przede wszystkim w związku ze skutkami COVID-19. Wreszcie ta uchwalona przez Sejm ustawa, która została przedstawiona Senatowi, zawierała już różnego rodzaju przepisy dotyczące różnorodnych źródeł finansowania. W istocie ta poprawka Senatu dodawała więc regulację zbliżoną do tej, która została zaproponowana w ustawie przekazanej Senatowi.

Należy też zwrócić uwagę na pewnego rodzaju nieporozumienia, które są zawarte we wniosku prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zasadniczo przyjmuje się, że dla oceny konstytucyjności poprawek Senatu punktem odniesienia powinna być ustawa przekazana przez Sejm. Tymczasem prezes NIK, nie wiedząc czemu, wszelkie odniesienia czyni do procesu ustawodawczego w Sejmie. Odnosi to do projektu ustawy, do poszczególnych elementów trzech czytań. Tymczasem kluczowe jest to, aby te poprawki Senatu były zgodne z zasadniczym celem ustawy, a także aby spełnione były te warunki szerokości i głębokości poprawki Senatu.

Kolejnym takim nieporozumieniem, które wynika z wniosku prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jest to, że prezes NIK sugeruje, jakoby z uwagi na to, że te poprawki zostały wprowadzone na etapie prac senackich, to Sejm został pozbawiony możliwości zapoznania się z tym nowym uregulowaniem i nie miał możliwości jakby przedyskutowania tego, czy przedstawienia alternatywnej propozycji. Tymczasem tak mamy skonstruowany konstytucyjny system stanowienia prawa, że reakcja Sejmu na poprawkę Senatu jest ściśle określona i nie ma tutaj miejsca na różnego rodzaju merytoryczne modyfikacje. To są oczywistości. Niestety z tego rodzaju argumentami zmierzamy się też tutaj w stanowisku.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie mecenasie, już tak do konkluzji.

Ekspert z BEOS Tomasz Esmund:

Konkluzja, jeśli chodzi o ten proces ustawodawczy. W naszej ocenie wnioskodawca nie zawarł argumentacji przemawiającej za przekroczeniem przez Senat konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm. Wywody przemawiające za niekonstytucyjnością są lakoniczne i ogólnikowe. Podnoszone argumenty bywają nieadekwatne do stanowionego problemu konstytucyjnego, a niektóre sprawiają wrażenie, aby kontestowały po prostu konstytucyjne uregulowania procesu ustawodawczego, w tym ograniczoną rolę Sejmu w zakresie rozpatrywania poprawek Senatu. Jednak głównym, kluczowym mankamentem wniosku prezesa NIK jest to, że uzasadnienie nie zawiera kluczowej z perspektywy stanowionego zarzutu argumentacji, przemawiającej za przekroczeniem przez Senat konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu poprawki w aspekcie jej szerokości i głębokości. W konsekwencji nie można uznać, że ten wniosek zawiera argumentację pozwalającą na przełamanie domniemania konstytucyjności tego trybu uchwalenia. Stąd uznajmy, że tryb uchwalenia tej poprawki na etapie postępowania w Senacie spełnia te minimalne standardy konstytucyjne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Ekspert z BEOS Tomasz Esmund:

Postaram się już szybko. Jeżeli chodzi o ten drugi zarzut, on ma charakter materialny. Istotą tego zarzutu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy umożliwienie PFR emisji obligacji z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa nieobjętymi limitami w ustawie budżetowej stanowi naruszenie zasad budżetowych, a także czy w ogóle możliwe jest kreowanie funduszy celowych, które w ocenie wnioskodawcy naruszają konstytucyjne zasady budżetowe określone w art. 219 konstytucji.

Jeśli chodzi o kwestię dopuszczalności tworzenia tych dodatkowych funduszy, to Trybunał Konstytucyjny przesądził już w 2005 r., że dostrzegł wątpliwości pojawiające się wokół tych funduszy celowych, a także wątpliwości wyrażane w doktrynie. Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że dopuszcza wyjątki od standardów wyznaczonych przez zasady budżetowe i uznał prymat rozwiązań zmierzających do realizacji dobra wspólnego nad zapewnieniem równowagi budżetowej. Z orzecznictwa wynika ogólna dopuszczalność powoływania przez ustawodawcę nowych funduszy celowych, mimo iż kolidują one z zasadą jedności budżetowej. Po prostu istnieją w zestawieniu z innymi zasadami budżetowymi czy wartościami konstytucyjnymi. Mimo wszystko ta zasada jedności budżetowej nie ma charakteru takiego dominującego.

Jeszcze na koniec, odnosząc się do stawianego zagadnienia, czy Polski Fundusz Gwarancyjny powinien mieć przyznaną możliwość emisji obligacji, czy jednak temu podmiotowi powinny być przyznawane dotacje, jak tego oczekuje wnioskodawca. Wydaje się, że ta kwestia mieści się raczej w ramach swobód regulacyjnych ustawodawcy, a przynajmniej nie jest możliwe przesądzenie tego zagadnienia, tej kwestii, tego problemu przez pryzmat oceny zgodności z art. 219 ust. 1 konstytucji, który ustanawia też zasady budżetowe i generalnie dotyczy tworzenia ustawy budżetowej. Tym bardziej trudno uznać, że zawarta we wniosku argumentacja byłaby wystarczająca do przełamania domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Także też uznajemy, że przepis art. 21aa ust. 1 pkt 1 i ust. 2 jest zgodny z art. 219 konstytucji. W pozostałym zakresie, w jakim Sejm może się odnosić, wnioskujemy o umorzenie ze względu na niedopuszczalność orzekania. Z kolei w odniesieniu do tej głównej, takiej zasadniczej części wniosku prezesa NIK Sejm nie ma legitymacji do zabrania stanowiska.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Czy są głosy w dyskusji? Nie widzę.

Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią wniosku? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyników. Za było 5 posłów, nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał. Pozytywna opinia również w przedmiocie tego wniosku.

Ostatni projekt stanowiska też pan mecenas Tomasz Esmund, ale panie mecenasie, bardzo już syntetycznie. Działamy już w okrojonym składzie, bo równolegle toczy się kilka komisji.

Ekspert z BEOS Tomasz Esmund:

Oczywiście postaram się jak najbardziej syntetycznie. Sprawa o sygnaturze akt SK 14/24 została wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Stan faktyczny jest następujący. Skarżący prowadził działalność z zakresu handlu paliwami. W zakresie przeprowadzonej kontroli ustalono, że nie spełnił zobowiązania podatkowego w zakresie podatku akcyzowego. Organ pierwszej instancji ustalił, że od nabytego przez skarżącego paliwa nie został zapłacony podatek akcyzowy na żadnym etapie obrotu towarem. W związku z tym określił wobec skarżącego stosowne zobowiązanie podatkowe w zakresie akcyzy za wskazany w decyzji okres rozliczeniowy.

Skarżący oczywiście przeszedł całą ścieżkę odwoławczą i wystąpił ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego. Istotą stawianego w skardze zarzutu jest to, że zaskarżony przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym nie zawiera zdaniem skarżącego takiej procedury, która umożliwiałaby podmiotowi nabywającemu towar, czyli tutaj objęte akcyzą te oleje, zweryfikowanie, czy na wcześniejszym etapie obrotu ten podatek akcyzowy został zapłacony. Jeżeli akcyza nie zostanie zapłacona na wcześniejszym etapie, wówczas przepis stanowi, że ostatnia osoba, która je nabyła, jest zobowiązana do zapłaty podatku akcyzowego. W takiej sytuacji został postawiony skarżący, który po prostu zakupił oleje z różnych źródeł. Tradycyjnych, państwowych, tak jak chociażby Orlen, gdzie nie było żadnego problemu z tą kwestią, ale także z różnych źródeł niewiadomego pochodzenia.

Jeśli chodzi o kierunek rozstrzygnięcia, proponujemy zdecydowanie umorzenie postępowania w całości z uwagi na istnienie wątpliwości w kwestii płatności lub dopuszczalności wszystkich powołanych przez skarżącego wzorców kontroli, co już samo w sobie stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do umorzenia postępowania.

Dodatkowym problemem jest skierowanie skargi na zaniechanie ustawodawcze. Jednakże, jak się wydaje, mimo że skarżący próbuje ukierunkować cały problem na kwestie braków pewnych elementów w tym skarżonym przepisie, to należy zwrócić uwagę, że istota problemu podnoszonego w skardze w naszej ocenie oparta jest na błędnym przekonaniu skarżącego co do braku istnienia stosownej procedury weryfikacyjnej, ponieważ, jak to zostało ustalone przez sądy administracyjne w sprawie skarżącego, skarżący miał możliwość realnego i pewnego zweryfikowania, czy na wcześniejszych etapach obrotu ta akcyza została uiszczona. Jednakże skarżący z żadnego z tych środków nie skorzystał. Była to możliwość chociażby zwrócenia się do stosownego organu podatkowego w celu uzyskania potwierdzenia uiszczenia akcyzy. To była chociażby możliwość zażądania od kontrahenta zaświadczenia o uiszczeniu akcyzy. Jeśli na tym etapie skarżący miałby różnego rodzaju wątpliwości, jeśli ktoś by mu odmawiał, zawsze miał możliwość zrezygnowania z przeprowadzenia tej transakcji. Zatem stosowna procedura istniała, lecz skarżący z niej nie skorzystał.

Skarżący, argumentując niekonstytucyjność tej kwestionowanej regulacji, powołał się na wcześniejszy wyrok TK w sprawie SK 14/12, uznając, że stawiany tam wcześniej problem był analogiczny, a przynajmniej zbliżony do jego sprawy. Jednakże w tamtej sprawie regulacje prawne nakładały na sprzedawcę oleju obowiązek odebrania od kupującego, wyłącznie osoby fizycznej, stosownego oświadczenia o przeznaczeniu oleju, czy to będzie przeznaczone na olej opałowy, czy coś innego rodzaju, co miało wpływ na stawkę akcyzową. Przepisy te, ustanawiając ten konkretny obowiązek, wiązały z nim określone konsekwencje niekorzystne dla ówczesnego skarżącego. Wówczas sprzedawca ponosił konsekwencje takiego niemożliwego do zweryfikowania oświadczenia pochodzącego od osoby fizycznej w przedmiocie celu, w jakim ta osoba dokonuje zakupu oleju.

Jednakże pomimo pozornie podobnych konstrukcji zachodzą bardzo istotne różnice. Mianowicie nasz skarżący w tej sprawie ma do czynienia wyłącznie z podmiotami profesjonalnymi. Żaden przepis nie ustanawia obowiązku bazowania na oświadczeniu kontrahenta. Tymczasem w tej sytuacji skarżący nie wykazał się jakby taką minimalną starannością w trosce o zabezpieczenie własnych interesów. Po prostu zdecydował się zaufać kontrahentowi, który zadeklarował mu, że ta akcyza została zapłacona na wcześniejszym etapie, ale nie wykonał dalej idących kroków tego absolutnego minimum zweryfikowania, czy tak faktycznie się stało, a miał ku temu stosowne środki.

Zatem problemem jest właściwie nie jakikolwiek brak regulacji w tym przepisie, który skarży skarżący, lecz bardziej to, że skarżący nie wykazał tej minimalnej staranności w trosce o zabezpieczenie własnych interesów. Stosowne rozwiązania były, lecz skarżący z nich po prostu

nie skorzystał. Z tych względów po prostu rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie. Rozumiem, że sprawa jest też już wyjaśniona do głosowania.

Zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie wyników. Głosowało 7 posłów. Za było 7. Zatem pozytywna opinia również w tej sprawie. Wyczerpaliśmy porządek dzienny.

To jest nasze ostatnie spotkanie w tym roku, a zatem zdrowych, pogodnych, wesołych świąt, dobrego wypoczynku świątecznego, szczęśliwego nowego roku, żebyśmy też w dobrych nastrojach z nowymi siłami mogli się spotkać w styczniu i wtedy ruszamy znowu do pracy. Dziękuję bardzo.