

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 48)
z dnia 8 stycznia 2026 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 48)

8 stycznia 2026 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 17/25, SK 20/25, SK 62/25, SK 68/24, SK 38/24, SK 40/21.

W posiedzeniu udział wziął **Zdzisław Łuba** członek zarządu Podlaskiej Izby Rolniczej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Marzena Laskowska** – dyrektor BEOS oraz **Natalia Cabaj, Tomasz Esmund, Marcin Spyra i Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie państwa witam w nowym roku. Cieszę się, że w dobrym zdrowiu i w dobrych nastrojach możemy się dzisiaj spotkać.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście.

Oczywiście ja tutaj witam przede wszystkim bardzo serdecznie panią dyrektor i naszych ekspertów – bez nich byśmy po prostu byli jak bez ręki – i będziemy mogli za chwilę rozpocząć pracę w nowym roku.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście i w związku z tym, że równolegle mamy też posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – jeżeli chodzi o członków Komisji Sprawiedliwości, to pokrywa się to też z naszą Komisją. A więc będę też prosił o sprawne przedstawianie poszczególnych spraw, które zawisły przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zaczynamy od sprawy SK 17/25. Poproszę pana profesora Marcina Spyre o przedstawienie tej sprawy.

Ekspert ds. legislacji Marcin Spyra:

Dzień dobry. Marcin Spyra, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Ta sprawa dotyczy przepisu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skarżący kwestionuje przepis, który konstytuuje sankcję związaną z posiadaniem nieruchomości rolnej należącej do zasobu bez tytułu prawnego. Zgodnie z tym przepisem osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz krajowego ośrodka wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej trzydziestokrotność wywoławczej stawki czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy dzierżawy – po przeprowadzeniu przetargu.

Stan faktyczny był następujący. Skarżący był dzierżawcą nieruchomości rolnej. Ze względu na to, że nie wykonywał prawidłowo swoich zobowiązań do zapłaty czynszu, nastąpiło wypowiedzenie umowy dzierżawy. Była sytuacja, w której to skutek tego wypowiedzenia przypadał na czas, kiedy nie były jeszcze zebrane plony, i skarżący zwrócił się o to, aby mógł te plony zebrać. Posiadał jeszcze tę nieruchomość przez pewien czas po zakończeniu stosunku dzierżawy. Sąd ustalił, że nie doszło do przedłużenia umowy dzierżawy ani nie powstał w ten sposób żaden tytuł prawny do posiadania tej nieruchomości i wobec tego roszczenia, które zostały w stosunku do skarżącego sformułowane na podstawie kwestionowanego przepisu, były zasadne i zasądzono od niego określone kwoty.

Skarżący kwestionuje ten przepis, zwracając uwagę, że przepis był już przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 123/15, ale wtedy miał on inne brzmienie. Konstrukcyjnie był taki sam, ale na jego podstawie zasądzano pięciokrotność, natomiast obecnie trzydziestokrotność tej stawki. Zdaniem skarżącego jest to rozwiązanie wadliwe. Po pierwsze, ze względu na nieproporcjonalność sankcji. Skarżący zwraca uwagę, że już w tym orzeczeniu

w poprzedniej sprawie TK powiedział, że ta pięciokrotność jest być może maksymalnym dopuszczalnym pułapem sankcji. Zdaniem skarżącego tak wysoka sankcja jest nieproporcjonalna i godzi w sposób nieuzasadniony w jego prawa konstytucyjne. Po drugie kwestionuje także zachowanie zasady równości względem prawa, ponieważ zwraca uwagę na to, że osoby naruszające prawo własności nieruchomości rolnych Skarbu Państwa są traktowane w istotny sposób odmiennie niż osoby, które naruszają własność prywatną czy inną własność Skarbu Państwa – że te sankcje są inne i że tutaj następuje nieuzasadnione zróżnicowanie.

Do tej sprawy przyłączył się rzecznik praw obywatelskich, który poparł wniosek skarżącego, uzupełniając argumentację, nieco precyzując zagadnienia dotyczące przedmiotu zaskarżenia i kwestie związane z wzorcami kontroli. Skarżący zwraca uwagę na nieefektywność zdaniem rzecznika tej sankcji – że pomimo podwyższenia sankcji naruszenia nadal trwają. Po drugie, zwraca uwagę na to, iż wzrasta liczba niewyegzekwowanych kwot z tytułu zasądzonych ryczałtów tych sankcji – mianowicie, że sankcje są zasądzane, ale następnie, jeżeli dochodzi do egzekucji tych zasądzonych kwot, to najczęściej ta egzekucja jest nieskuteczna i dane statystyczne wskazują na to, że te kwoty tak naprawdę nigdy nie trafiają do wierzyciela, ponieważ są niemożliwe do ściągnięcia. W końcu skarżący zwraca uwagę także na istnienie innych sankcji, przede wszystkim wykluczeń przetargowych. Mianowicie zwraca uwagę na to, że te wykluczenia są tak naprawdę dotkliwą sankcją. Fakt, iż osoba, która naruszyła własność nieruchomości należących do zasobu, jest wykluczona z kolejnych przetargów na dzierżawę i nabycie własności nieruchomości należących do zasobu, jest na tyle dotkliwą sankcją, że nie jest potrzebna już tak wysoka sankcja jak wynikająca z kwestionowanego przepisu.

Projekt stanowiska Sejmu zakłada, iż istnieją przesłanki, aby bronić konstytucyjności tego rozwiązania. Rzeczywiście prawo stanowi pewien system sankcji. Można powiedzieć, że są trzy rodzaje sankcji związanych z naruszeniem własności nieruchomości należących do zasobu. Po pierwsze to są rzeczywiście wyłączenia przetargowe, po drugie to jest to wynagrodzenie ryczałtowe, którego wysokość kwestionuje skarżący, i po trzecie to jest roszczenie windykacyjne. Mianowicie naruszenie wiąże się z koniecznością zwrotu tej nieruchomości. Każda z tych sankcji ma odrębny cel i odrębny zakres działania. Windykacja przywraca stan zgodny z prawem. Wyłączenia przetargowe są także istotne, ale ich celem jest przede wszystkim nie tyle przywrócenie stanu zgodnego z prawem czy zapobieganie naruszeniom, ile weryfikacja osób, które mają zawrzeć umowy dotyczące nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Mianowicie procedura przetargowa jest tak skonstruowana, że czegoś, co można nazwać etyką kontraktową, a więc skłonności i gotowości do wykonywania umowy zgodnie z jej treścią, zweryfikować w sposób absolutny nie można. Jedynym narzędziem, które służy temu, jest weryfikacja wcześniejszego zachowania. Można zaobserwować taką tendencję, że osoby, które mają skłonność właśnie do niskiej etyki kontraktowej, do niewykonywania umów, mają też skłonność do bardziej ryzykownych zachowań. A więc w przetargu z całą pewnością bardziej skłonny do podania wyższej ceny będzie ten, który i tak nie ma zamiaru jej zapłacić. Wobec tego historycznie takie osoby powinny być wykluczane z zakresu przetargu. Ta sankcja jest dotkliwa, ale nie jest wystarczająca, dlatego że ona działa wyłącznie w stosunku do osób, które mają zamiar w przyszłości przystępować do przetargów. Natomiast będzie także cały szereg podmiotów, które będą działały na zasadzie jednorazowej, nie będą miały zamiaru zawierać powtórnie umów, tylko będą zawierały tę jedną umowę. I dlatego nie można powiedzieć, że sankcja wykluczenia przetargowego może zastąpić sankcje ryczałtowego odszkodowania za bezumowne posiadanie nieruchomości należących do zasobu. To są rzeczy, które obydwie są przydatne i potrzebne.

Kwestia wysokości jest kwestią oczywiście sporną, ale propozycja jest taka, aby Sejm bronił tej wysokości, która jest w tym momencie z kilku powodów. Po pierwsze, dane statystyczne wskazują na to, że rzeczywiście po podwyższeniu tej sankcji do trzydziestokrotności nastąpił spadek powierzchni gruntów, które są objęte naruszeniami. W projekcie stanowiska to jest szczegółowo analizowane – ja tego nie będę przytaczał. Ale są argumenty przemawiające za tym, że ta sankcja jest jednak przydatna i skuteczna i nie można również traktować jako argumentu za niekonstytucyjnością tej sankcji tego, iż istnieje pewna wzrastająca liczba roszczeń, które nie mogą być wyegzekwowane.

Można powiedzieć, że paradoksalnie jest to argument za skutecznością tej sankcji, ponieważ należy zwrócić uwagę, że sankcje majątkowe są efektywne w stosunku do osób, które ponoszą ryzyko swoim majątkiem. Zatem te osoby, które majątkiem ponoszą ryzyko, że sankcja zostanie wyegzekwowana, najprawdopodobniej nie decydują się na naruszenia. Na naruszenia decydują się

te osoby, które nie mają majątku, którym ryzykują, ponieważ te kwestie są... I w takiej sytuacji jest to naturalne, że będą zwiększać się kwoty tych sankcji, które są zasądzone od osób, które nie są wypłacalne i w stosunku do których ten prewencyjny mechanizm sankcji działać nie może. To jednak nie jest specyficznie związane z tą sankcją, tylko z każdym przepisem, który konstytuuje sankcje majątkowe. I gdyby na tej podstawie kwestionować konstytucyjność tego przepisu, to prawdopodobnie można by także zakwestionować cały szereg innych przepisów.

Stąd propozycja, aby Sejm zajął stanowisko, zgodnie z którym ten przepis, w zakresie, w jakim zobowiązuje posiadacza w złej wierze nieruchomości wchodzącej w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa do zapłacenia wynagrodzenia w wysokości trzydziestokrotności stawki określonej w tym przepisie, uznać za zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze...

Członek zarządu Podlaskiej Izby Rolniczej Zdzisław Łuba:

Rolnik nie mógł sprzedać zboża i go nie sprzedał. Nie miał czym zapłacić i teraz ma jeszcze zapłacić trzydziestokrotność.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękujemy, panie prezesie, za ten głos środowiska.

Członek zarządu Podlaskiej Izby Rolniczej Zdzisław Łuba:

Te posiedzenia powinny być powiązane. Obok jest posiedzenie do spraw KOWR.

Rolnicy za swinię biorą po ile, proszę państwa? Po 4,50, a wędlina jak była droga, tak dalej jest droga. Za co rolnik ma zapłacić?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Ale to nie jest temat, panie prezesie. Pozdrawiam.

Członek zarządu Podlaskiej Izby Rolniczej Zdzisław Łuba:

Przepraszam. Ale za co ten rolnik ma zapłacić temu KOWR? Za co? A pan jeszcze chce trzydziestokrotność.

Zboża nie można sprzedać, mleko poszło... Proszę państwa, jutro będzie protest. Mleko poszło poniżej pasa. Mercosur, Ukraina i trzydziestokrotność. Pięciokrotność za mało. Trzydziestokrotność! Tak o rolnika dbacie? O polskiego rolnika? A może tym z KOWR na słupa... Bo Niemcy i inni to mają pieniądze i zapłacą.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie prezesie, umówiliśmy się, że pan miał przysłuchiwać się, a nie brać udział w dyskusji.

Członek zarządu Podlaskiej Izby Rolniczej Zdzisław Łuba:

Trzydziestokrotność? Ludzie! Trzeba mieć pojęcie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze. Kto z państwa chciał... Jak pan prezes miał rację, to rozumiem, że pani poseł Arent chciała zabrać głos w tej sprawie? Nie?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ta trzydziestokrotność jest obligatoryjna?

Ekspert ds. legislacji Marcin Spyra:

To zależy, czy jest w dobrej, czy w złej wierze. W momencie, kiedy byłoby naruszenie przez osobę będącą w dobrej wierze, to jest możliwość modyfikacji tego przepisu. Natomiast w tym konkretnym przypadku ja nie analizowałem części formalnej, żeby zaoszczędzić czas. Jest sytuacja, w której skarżący był w złej wierze – to znaczy on wiedział, że jest...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Że nie jest właścicielem gruntu.

Ekspert ds. legislacji Marcin Spyra:

Że narusza prawo w tej sytuacji. I stąd wniosek, żeby Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się wyłącznie o sytuacji, o zastosowaniu tego przepisu w odniesieniu do posiadaczy w złej wierze, do naruszcycieli w złej wierze. Bo gdyby w ten sposób ogólnie oceniać cały zakres przepisu,

to kognicja TK wychodziłaby poza indywidualną sytuację skarżącego. Tu jest konkretna sytuacja, w której skarżący był w złej wierze, i ta trzydziestokrotność jest w takiej sytuacji zasądzana.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Oczywiście. Tutaj mamy ochronę własności, prawda?

Poseł Barbara Dolniak (KO):

Ale mówimy o działaniu naruszającym prawo z pełną świadomością, o działaniu w złej wierze.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Ale proszę włączać mikrofony...

Wiemy, o co chodzi. Głosujemy, tak? Kto z państwa jest za przyjęciem stanowiska?

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

Przepraszam, można mnie ręcznie doliczyć?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak.

Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Wszyscy już zdążyli, tak? Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników.

Uwzględniając posła Zembaczyńskiego, głosowało 16 posłów. Za – 13, wstrzymało się od głosu – 3. Zatem przyjęliśmy stanowisko.

Przechodzimy do sprawy SK 20/25. I też pan profesor, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję.

Sprawa dotyczy przepisu, zgodnie z którym roszczenia windykacyjne właściciela nie przedawniają się, jeżeli dotyczą nieruchomości. To jest art. 223 § 1 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że roszczenia właściciela przewidziane w poprzedzającym artykule nie ulegają przedawnieniu, jeżeli dotyczą nieruchomości – przy czym sprawa dotyczy tylko części zakresu zastosowania tego przepisu.

Stan faktyczny był mianowicie taki, iż skarżąca była najemcą lokalu mieszkalnego. W stosunku do niej został wydany wyrok eksmisyjny, w którym nie przewidziano prawa do lokalu socjalnego, ale przez 12 lat ten wyrok nie był egzekwowany. Właściciel nieruchomości w okresie 12 lat nie prowadził czynności egzekucyjnych i dopiero po 12 latach wniósł o egzekucję. Skarżąca wniosła powództwo przeciwegzekucyjne, powołując się na to, iż po tak długim czasie to roszczenie jest przedawnione i powództwo egzekucyjne zostało oddalone właśnie ze względu na kwestionowany przepis – mianowicie sąd zauważył, że podstawą roszczeń w tym wypadku jest prawo własności, które skarżąca, zajmując lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, narusza. I w związku z tym ten wyrok podlega wykonaniu. Nie ma podstaw, aby go nie wykonywać.

Skarżąca kwestionuje tę sytuację, powołując się na kilka okoliczności. Po pierwsze, na naruszenie jej godności oraz obowiązku państwa do działania w kierunku zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych. Skarżąca zwraca uwagę na to, że przez te 12 lat jej stan zdrowia się pogorszył. Jej sytuacja życiowa, jej zdolność do tego, żeby uzyskać inny lokal, zdecydowanie spadła. Po tak długim okresie dopuszczenie do wykonania wyroku eksmisyjnego narusza z jednej strony jej prawo ochrony godności ludzkiej, a z drugiej strony – jej prawo do ochrony przed bezdomnością, które jest pokłosiem istniejącego na gruncie art. 75 ust. 1 konstytucji obowiązku państwa do podejmowania działań w celu zapewnienia potrzeb mieszkaniowych. Skarżąca zwraca także uwagę na to, że jest tutaj naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego – mianowicie wskazuje na to, że tutaj po tak długim okresie niepewności prawnej jej sytuacja prawna... Została zaskoczona nagle tymi czynnościami egzekucyjnymi i ten przedłużający się stan niepewności był dla niej niekorzystny.

Z punktu widzenia formalnego należy nieco ograniczyć zakres rozpoznania. Mianowicie skarżąca kwestionuje cały ten przepis, a jej zarzuty ewidentnie dotyczą bardzo specyficznej sytuacji, w której chodzi o eksmisję w stosunku do osoby fizycznej. Nawet te wzorce kontroli, na jakie się powołuje – art. 30 dotyczący godności osoby ludzkiej czy art. 75 ust. 1 jako źródło prawa do ochrony przed bezdomnością – znajdują zastosowanie wyłącznie do osób fizycznych i to w kontekście zaspokojenia nie ich potrzeb gospodarczych, ale ich potrzeb życiowych. W tym wypadku jednak należy także zwrócić uwagę na to, że te zastrzeżenia skarżącej są nieuzasadnione i należy zająć stanowisko, zgodnie z którym ten przepis dotyczący nieprzedawniania roszczeń

windykacyjnych jest poprawnie konstytucyjnie skonstruowanym przepisem. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, iż czegoś takiego jak prawa konstytucyjnego do przedawnienia nie ma. Trybunał Konstytucyjny wyrażał to stanowisko wielokrotnie.

Skarżąca trafnie powołuje się na wypowiedzi TK, w których mówi on, iż wprowadzić nie ma prawa do przedawnienia, ale musi istnieć jakiś system dawności, który będzie powodował, iż z czasem wygasają spory dotyczące stanu prawnego i spory dotyczące roszczeń. Ten system dawności na gruncie prawa własności nieruchomości istnieje – temu służy przede wszystkim instytucja zasiedzenia nieruchomości i przedawnienia, które nie dotyczy roszczeń windykacyjnych, ale dotyczy innych roszczeń związanych z naruszeniem prawa własności nieruchomości. Sytuacja, w której dochodziłoby do przedawnienia roszczenia windykacyjnego, tak naprawdę byłaby raczej wątpliwa z punktu widzenia właśnie konstytucyjnego charakteru własności z jednej strony, a z drugiej strony ze względu na specyfikę własności nieruchomości.

Nieruchomości to jest pewien zasób, który jest ograniczony. Nie można wyprodukować – poza jakimiś wyjątkowymi przypadkami, tak jak na przykład poldery – nowych nieruchomości. Nieruchomości są także specyficzne, są nie w pełni zastępowalne. Wobec tego to szczególne potraktowanie prawa dotyczącego nieruchomości jest konstytucyjnie uzasadnione. Tym bardziej że sytuacja, w której dochodziłoby do przedawnienia roszczenia windykacyjnego, powodowałaby, że z jednej strony mielibyśmy właściciela, który nie ma prawa do korzystania ze swojej nieruchomości – bo jego roszczenie się przedawniło – a z drugiej osobę, która nie ma tytułu prawnego, ale tę nieruchomość posiada i która musiałaby oddawać właścicielowi wszelkie pożytki z tej nieruchomości na podstawie roszczeń uzupełniających.

To powodowałoby, że nikt nie miałby motywacji do optymalnego ekonomicznie wykorzystania tej nieruchomości. Właściciel nie miałby motywacji do dokonywania nakładów na nią – bo on nie mógłby jej posiadać – a posiadacz nie miałby motywacji do dokonywania nakładów na tę nieruchomość, ponieważ nie mógłby czerpać z niej pożytków – te pożytki przypadłyby właścicielowi. W rezultacie stworzono by sytuację, kiedy ten ograniczony zasób czy przedmiot należący do tego ograniczonego zasobu nie byłby prawidłowo wykorzystywany, co jest oczywiście sprzeczne z interesem publicznym. Nie ma tutaj podstaw do tego, żeby tworzyć taką sytuację, wręcz przeciwnie.

Nie ma także podstaw do tego, żeby mówić, iż skarżąca znajdowała się w sytuacji niepewności prawnej. Wręcz przeciwnie. Po uprawomocnieniu się wyroku eksmisyjnego jej sytuacja prawna została przesądzona. Generalnie nie ma konieczności ani żadnego powodu, żeby skarżąca czekała na egzekucję. Egzekucja to są czynności, które są przymusowym wykonaniem wyroku w sytuacji, w której osoba, od której zasądzone określone świadczenie, nie chce dobrowolnie zastosować się do rozstrzygnięcia władzy publicznej, jakim jest sąd orzekający o określonym obowiązku. Wobec tego tutaj nie było kwestii niepewności. Skarżąca miała 12 lat, żeby sama opuścić lokal i znaleźć ewentualnie inny lokal, który mogłaby zajmować. Z tego tytułu należy przyjąć, że te zastrzeżenia, zarzuty, które sformułowała skarżąca, nie są trafne. Stąd propozycja, aby wniesić o uznanie tego przepisu w zakresie, w jakim wyklucza korzystanie z zarzutu przedawnienia wobec stwierdzonego prawomocnym wyrokiem roszczenia o wydanie przez osobę fizyczną lokalu mieszkalnego, za zgodny z art. 30 i art. 75 ust. 1 konstytucji w związku z wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą bezpieczeństwa prawnego. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Wobec tego wszystko jasne, głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało – znowu uwzględniając posła Zembaczyńskiego – 12 posłów. Za – 12.

Zatem tutaj też pozytywne stanowisko.

Przechodzimy do sprawy SK 62/25. I tutaj pan mecenas Tomasz Esmund, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji Tomasz Esmund:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 62/25 została wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Skarżący, będąc adwokatem, został wyznaczony w charakterze pełnomocnika z urzędu w celu rozważenia zasadności wniesienia przez osobę fizyczną skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skarżący przedłożył stosowną opinię o stwierdzeniu braku podstaw do wniesienia przedmiotowej skargi i wniósł o zasądzenie określonej kwoty tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Zarówno referendarz sądowy w sądzie rejonowym, jak i sąd rejonowy już w ramach postępowania odwoławczego, w wyniku rozpoznania skargi na postanowienie referendarza zasądził na rzecz skarżącego wynagrodzenie według obniżonych stawek. Stawki te określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, które to rozporządzenie utraciło moc już po wniesieniu skargi.

Taki zasadniczy problem konstytucyjny dotyczy tego, czy określenie w rozporządzeniu obniżonych stawek wynagrodzenia adwokata będącego pełnomocnikiem z urzędu za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia narusza wymogi konstrukcyjne upoważnienia do wydania rozporządzenia i czy stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności.

W tej sprawie, jak już zaznaczyłem, dotyczącej rozporządzenia, Sejm jest uczestnikiem właściwie jedynie z tego względu, że skarżący dokonał powiązania przepisu rozporządzenia o charakterze materialnym z przepisem ustawy będącym upoważnieniem do wydania owego rozporządzenia. Zaskarżony przepis rozporządzenia określa wysokość opłaty za rozporządzenie przez adwokata opinii o braku podstaw do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, z kolei zaskarżony przepis ustawy, to jest art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, zawiera to ustawowe upoważnienie dla ministra sprawiedliwości do wydania w stosownej procedurze owego rozporządzenia.

Projekt stanowiska Sejmu w omawianej sprawie jest bardzo syntetyczny i skondensowany. A to z tego względu, że udział Sejmu jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w tej sprawie niezwykle ograniczony, jeśli nie marginalny. Istota problemu, istota zarzutów mieści się bowiem w przepisie rozporządzenia. Stąd stanowisko Sejmu zawiera głównie rozważania dotyczące dopuszczalności i zasadności przywołania przez skarżącego tego przepisu ustawowego, art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, czyli upoważnienia ustawowego, jako związkowego wzorca kontroli.

Przyjmując pogląd Trybunału Konstytucyjnego, taki względniejszy dla skarżącego, o dopuszczalności kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej przepisu zawierającego delegację do wydania rozporządzenia, szczególnie jeżeli tak jak w tej sprawie będzie miała charakter związkowy względem przepisu rozporządzenia, to wówczas rozważenia wymaga, czy zachodzą ku temu podstawy. W tym kontekście należy zauważyć, co wynika z przeprowadzonej przez nas analizy skargi, że na gruncie tej konkretnej sprawy zaskarżony związkowo art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach skarżącego, czyli nie został spełniony względem tego przepisu jeden z podstawowych wymogów dopuszczalności tego przepisu jako przedmiotu kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Z kolei podstawę taką stanowił przepis rozporządzenia.

Można mieć w ogóle wątpliwości w kwestii tego, w jakim charakterze skarżący ujął przedmiot kontroli w formule związkowej. Wskazanie w formule związkowej oznacza uściślenie normatywnego kontekstu zaskarżenia. Tymczasem w analizowanej sytuacji, jak się wydaje, w ogóle nie było potrzeby dokonywania tego rodzaju uściślenia – ponieważ w przypadku kwestionowania hierarchicznej zgodności rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny posiada z urzędu wiedzę dotyczącą ustawowego przepisu upoważniającego do wydania owego rozporządzenia. Nie jest zatem celowe ani zasadne formułowanie przedmiotu kontroli w formule związkowej obejmującej i rozporządzenie, i ten przepis upoważniający do wydania rozporządzenia tylko z tego względu, aby wskazać Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę ustawową do wydania zaskarżonego przepisu rozporządzenia.

Ponadto analiza skargi konstytucyjnej nie pozostawia wątpliwości w kwestii tego, że zawarta w skardze argumentacja zmierza do podważenia konstytucyjności i normy zawartej w przepisie rozporządzenia. Wątpliwości konstytucyjne skarżącego nie dotyczą takich problemów, jakie typowo stawiane są przy kwestionowaniu konstytucji przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. W szczególności skarżący nie kontestuje prawidłowości elementów konstrukcyjnych tej delegacji ustawowej, w tym wytycznych dotyczących treści. Skarżący nie kwestionuje też trybu wydania rozporządzenia. Co więcej, skarżący w istocie zawarł taką klasyczną argumentację mającą przemawiać za hierarchiczną niezgodnością rozporządzenia. Dotyczy ona w szczególności unormowania w rozporządzeniu materii ustawowej oraz niezrealizowania przez rozporządzenie ustawy.

Podsumowując te wywody, w ocenie Sejmu art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, czyli ten jedyny przepis ustawowy, do którego Sejm ma legitymację do odniesienia się w tej sprawie, nie był na gruncie tej konkretnej sprawy podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach skarżącego. Ponadto uzasadnienie nie zawiera argumentacji na rzecz niekonstytucyjności tego przepisu ustawowego. Skarżący skoncentrował się w swoim wywodzie na niekonstytucyjności przepisu rozporządzenia, który nie może stanowić przedmiotu rozważań Sejmu w ramach niniejszego stanowiska.

Równocześnie pragnę dodać, że takie sformułowanie stanowiska Sejmu w żaden sposób nie osłabia tej skargi w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz bardziej je doprecyzowuje, uszczegóławia i, można powiedzieć, w jakiś sposób ułatwia skarżącemu dochodzenie swoich naruszonych praw lub wolności w tym postępowaniu przed TK.

Podsumowując już te wywody, postępowanie w części dotyczącej oceny hierarchicznej zgodności art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W pozostałym natomiast zakresie, a więc w odniesieniu do rozporządzenia, w którym tkwi ta istota problemu, w odniesieniu do której formułowane są te zarzuty, czyli co do istoty sprawy, Sejm nie ma legitymacji do zajęcia stanowiska. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 12 posłów. Za – 12.

Zatem mamy pozytywną opinię w przedmiocie sprawy SK 62/25.

Przechodzimy do sprawy SK 68/24. Pani mecenas Natalia Cabaj, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo dziękuję za głos.

Przedstawię propozycję stanowiska w sprawie SK 68/24 z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sprawa dotyczy kwestii dotacji, które z budżetu gminy wypłacane są dla organów prowadzących szkoły niepubliczne. W rozumieniu ustawy o systemie oświaty szkołą niepubliczną jest także przedszkole. Dotacje te, zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w chwili rozliczenia dotacji, o których mowa w niniejszej sprawie, mogły być wykorzystane wyłącznie na enumeratywnie wyliczone w ustawie wydatki bieżące – co oznacza, że mogła istnieć sytuacja, w której ustawowe zadania organu prowadzącego określone w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty mogły nie być finansowane z dotacji oświatowej. Jednocześnie ustawa – art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty w ówczesnym brzmieniu – przewidywała, że wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę może zostać pokryte z dotacji wyłącznie w przypadku, kiedy pełni ona funkcję dyrektora tej szkoły.

Skarżący w niniejszej sprawie – to skarga osoby fizycznej – jest organem prowadzącym niepubliczne przedszkole, który otrzymał dotację z budżetu miasta, po czym nakazano mu zwrot części tych dotacji wyłącznie w części jego wynagrodzenia, które pobierał jako pracownik tego przedszkola, niebędący dyrektorem. Po wyczerpaniu pełnej drogi postępowania skarżący wniósł skargę konstytucyjną, w której postawił trzy odrębne zarzuty.

Po pierwsze, zarzut niezgodności art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim ogranicza możliwość finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących – w ten sposób, że funkcję dyrektora ustawa rozumie bardzo wąsko. Tutaj wzorcami kontroli był art. 2, czyli zasady demokratycznego państwa prawnego, art. 32 ust. 1, czyli zasada równości, oraz art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 1 i 2, czyli ochrona własności. W drugim i trzecim zarzucie, które miały charakter zarzutu żądania podstawowego i alternatywnego zakwestionowane zostały te same przepisy w zakresie, w jakim pomijają zarzut podstawowy lub uznają zarzut alternatywny, możliwość finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową określone w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty.

Rozpoczynając analizę formalnoprawną, zauważyć należy po pierwsze, że przepisy, o których mowa, co prawda już zostały uchylone, ale w rozumieniu, jakie przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, niewątpliwie są one obowiązujące. Kwestia ta wydaje się poza jakimkolwiek sporem,

tym bardziej że oba wyroki sądu w niniejszej sprawie zapadły już po uchyleniu tych przepisów. Sądy nie miały wątpliwości, że do stanu faktycznego powstałego przed uchyleniem ustawy stosuje się te regulacje. Mimo utraty mocy obowiązującej formalnej przepisy te mogą być zatem przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Zauważyć należy jednak, że zgodnie z art. 79 ust. 1 konstytucji w skardze konstytucyjnej kwestionowane mogą być wyłącznie te przepisy, które były podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Jednak w niniejszej sprawie kwestią sporu prawnego była kwestia dopuszczalności pokrywania z dotacji oświatowej wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej przedszkole. I był to wyłączny problem prawny rozpatrywany najpierw przez organy administracyjne, potem przez sądy. Organy prowadzące postępowanie administracyjne oraz sądy przyjęły tę samą literalną wykładnię art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty. WSA, co prawda, przywołał w uzasadnieniu także art. 5 ust. 7 ustawy, natomiast uczynił to wyłącznie, odnosząc się do zarzutu skarżącego w celu wyjaśnienia, dlaczego te regulacje nie mogą znaleźć zastosowania w jego sprawie.

O ile zatem zarzut wskazany w petitum skargi konstytucyjnej jako pierwszy niewątpliwie spełnia opisane wyżej wymogi istnienia związku między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia, o tyle nie można uznać, że warunek ten spełniają zarzuty wskazane jako drugi i trzeci. W tym zakresie zatem postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu zauważyć należy, że skarżący wskazuje dwa wzorce kontroli – to znaczy art. 2 konstytucji oraz art. 32 ust. 1 konstytucji. Nie są one przywołane związkowo, są przywołane jako dwa odrębne przedmioty kontroli. Tutaj problem polega na tym, że ani jeden, ani drugi z tych przepisów nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej. W przypadku art. 2 byłoby to możliwe w sytuacji, gdyby skarżący wskazał jakieś prawo, wolność wynikającą z tego przepisu, a niewynikającą z innego – skarżący jednak nie podjął nawet takiej próby. Z tego powodu w zakresie obu tych wzorców kontroli postępowanie podlega umorzeniu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa ma pytania lub chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Głosujemy. Kto jest za pozytywną opinią o przedmiocie tego stanowiska – proszę o naciśnięcie właściwego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję, zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 14 posłów. Za – 14.

W sprawie SK 68/24 też jest pozytywna opinia.

Kolejna sprawa – SK 38/24. Również pani mecenas Natalia Cabaj. Proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

W tym przypadku składamy propozycję następującego wniosku. W części dotyczącej kontroli zgodności art. 598¹⁶ § 1 w związku z art. 598¹⁵ § 1 ustawy Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim obejmują sytuacje, w których niewłaściwe wykonywanie lub niewykonywanie obowiązków związane jest z zachowaniem dziecka niewywołanym przez osobę, pod której pieczę dziecko to się znajduje, z art. 48 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 72 ust. 3 konstytucji – z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. A w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sprawa ta dotyczy postępowań związanych z wykonywaniem orzeczeń sądów lub ugody w sprawie kontaktów dziecka z osobą uprawnioną – w typowej sytuacji jest to rodzic, z którym dziecko nie przebywa na stałe. Zgodnie z zakwestionowanymi przepisami, jeżeli osoba, pod której pieczę dziecko pozostaje, nie wykonuje albo niewłaściwie wykonuje obowiązki wynikające z orzeczenia lub z ugody zawartej przed sądem, sąd opiekuńczy, uwzględniając sytuację majątkową tej osoby, zagrozi jej nakazaniem zapłaty na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie obowiązku. Z kolei art. 598¹⁶ § 1 stanowi, że jeżeli osoba, której sąd opiekuńczy zagroził nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, nie wypełnia nadal swojego obowiązku, sąd opiekuńczy nakazuje jej zapłatę należnej sumy, ustalając jej wysokość stosownie do liczby naruszeń.

Niniejszą sprawę zainicjowała osoba prywatna – matka, której sąd opiekuńczy nakazał zapłatę sumy pieniężnej na rzecz ojca w związku z niewykonywaniem kontaktów orzeczonych przez sąd.

Na wstępie zauważyć należy, że oba zakwestionowane przepisy były już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 22 czerwca 2022 r., sygnatura akt SK 3/20, TK stwierdził niezgodność tych przepisów w ograniczonym zakresie. TK wskazał, że nie budzi wątpliwości, że dzieci realizują swe prawa pod kontrolą osób dorosłych. Za niezgodny z wzorcami kontroli należy jednak uznać mechanizm prawny, który umożliwia stosowanie sankcji finansowych wobec osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem w sytuacji, w której nie wykonuje ona nałożonych na nią obowiązków dotyczących kontaktu dziecka z powodu uwzględnienia woli, zdania samego dziecka.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że skutkiem tego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, a tylko wyeliminowanie zakresu tych przepisów z systemu. Tym samym sąd opiekuńczy, jak wskazał TK, przy rozpatrywaniu wniosków o zagrożenie zapłatą określonej sumy pieniężnej obowiązany będzie z urzędu wziąć pod uwagę, czy do niewykonywania albo niewłaściwego wykonywania obowiązków osoby dochodziło w związku z uwzględnieniem woli dziecka. Sentencja wyroku nie wyczerpuje, co prawda, zakresu zaskarżenia, natomiast w pełni się w nim zawiera.

Podstawowym skutkiem istnienia tego wyroku jest więc to, że w zakresie zgodnym z sentencją postępowanie powinno ulec umorzeniu ze względu na zbędność orzekania. Innym skutkiem tego wyroku jest także to, że z zakresu zaskarżenia wyłączona zostaje sytuacja, w której wykonanie lub nienależyte wykonanie kontaktów wynika wyłącznie z uwzględnienia zachowania dziecka, na które nie miała wpływu osoba, pod której pieczę to dziecko się znajduje. Kwestia ta bowiem została rozstrzygnięta przez TK, a zakwestionowana norma została wyeliminowana z systemu prawa.

Przechodząc do konkretnych zarzutów skarżącej, zauważyć należy w pierwszym z nich, że skarżąca skarży wykładnię przepisów prawa, powołując się na utrwalenie rozumienia przepisów niezgodnych z jej treścią. Z brzmienia skargi konstytucyjnej wynika jednocześnie, że skarżąca co najmniej dopuszcza istnienie wykładni zgodnej z konstytucją i kwestionuje utrwaloną praktykę sądową. Skarżąca nie powołuje jednak żadnych argumentów na uprawdopodobnienie chociażby swojego stanowiska. Jest to tym bardziej rażące, że sądy we wszystkich czterech orzeczeniach w tej konkretnej sprawie w każdym przypadku badały stopień zawinienia skarżącej. W tym zakresie zatem postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kolejny zarzut zrekonstruowany na podstawie uzasadnienia dotyczy niezgodności zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim wykonawczy charakter postępowania nie pozwala na zakwestionowanie w ramach tego postępowania merytorycznych ustaleń odnośnie do kontaktów z dzieckiem. Tutaj z podobnych względów postępowanie musi ulec umorzeniu. Skarżąca bowiem nie podejmuje nawet, nie rozwija żadnych argumentów na rzecz stawianej przez siebie tezy. Przedstawia jedynie arbitralny pogląd, zgodnie z którym sam fakt wykonawczego charakteru tego postępowania prowadzi do naruszenia standardu konstytucyjnego. Nie podaje jednak żadnych argumentów na rzecz udowodnienia swojej tezy. W tym zakresie zatem postępowanie również musi podlegać umorzeniu.

W ostatnim swoim zarzucie skarżąca stawia zarzut niejasności. Ponownie jednak nie wyjaśnia go w sposób wystarczający. Co więcej, w petitum i uzasadnieniu skargi nie wskazuje żadnego przepisu konstytucji, który mógłby być wzorcem kontroli w odniesieniu do tak przedstawionego zarzutu. Z tego też względu również w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pani przewodnicząca Kucharska-Dziedzic.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Pani mecenas, ja mam pytanie – bo przywołała pani wyrok Trybunału Konstytucyjnego – czy on jest w ogóle uwzględniany? Bo ja pamiętam stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych, którzy kwestionowali ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego ze względu na to, kto go wydał, kto wnioskował. I była nawet spora – przepraszam za określenie – awantura medialna wokół tego. A więc mam tutaj zasadniczą wątpliwość, czy w ogóle ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest przestrzegany.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Jak wygląda przestrzeganie w każdym konkretnym przypadku trudno powiedzieć – trzeba przeanalizować absolutnie każdy wyrok. Natomiast w ostatnim czasie wydany został wyrok Sądu Najwyższego – do tej pory nie zostało ogłoszone uzasadnienie. Jest to wyrok, który uwzględnia sentencję tego wyroku. Powtarza ją *de facto*. Czyli nawet w przypadku, w którym istniałyby wątpliwości konkretnego składu orzekającego odnośnie do obowiązywania tego wyroku, istnieje *de facto* tożsama uchwała Sądu Najwyższego. Problem ten nie powinien, wydaje się, występować, natomiast jak wygląda praktyka stosowania tych przepisów – zwłaszcza z uwzględnieniem faktu, że te sprawy są często bardzo skomplikowane, bardzo wątpliwe, budzące ogromne emocje po obu stronach sporu – to wymagałoby po prostu pogłębionych badań orzecznictwa sądów opiekuńczych.

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Bo mamy w tej chwili też sytuację, w której ministerstwo nie jest w stanie pokazać, ile takich spraw jest. Nie mamy jeszcze uzasadnienia Sądu Najwyższego, więc jesteśmy w takiej sytuacji, w której trudno cokolwiek domniemywać – jaka jest rzeczywista sytuacja.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Pytanie, jak ten wyrok wpłynął na faktyczne orzecznictwo.

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Tak, ale mamy w tej chwili wyrok jeszcze bez uzasadnienia Sądu Najwyższego.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Tak.

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Czyli właściwie mamy do czynienia z sytuacją, w której nie wiemy, co wpływa na orzecznictwo. Bo jeżeli mamy to stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych, którzy powiedzieli, że nie będą się stosować do tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to mamy do czynienia z sytuacją, w której inny stan prawny czy inna praktyka orzekania może być za chwilę po owym uzasadnieniu Sądu Najwyższego – po przedstawieniu tego uzasadnienia.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Tutaj ryzyko istnienia ogromnych różnic w kwestii rozumienia przepisów jest o tyle minimalne – może nie minimalne, ale o tyle mniejsze – że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów do tej pory co do zasady sądy przyjmowały, że orzeczenie nakazu zapłaty może nastąpić wyłącznie w przypadku, w którym do spotkań, do kontaktów nie doszło z przyczyn zawinionych przez osobę, pod której pieczęć dziecko pozostaje. Czyli ten, jak się wydaje, dominujący sposób wykładni przepisów pozostaje w pewnej... Czy to jest pełna jednolitość, to się można zastanawiać, ale kierunki są spójne. Może w ten sposób. To trochę minimalizuje ryzyko, o którym pani poseł mówi.

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Tak. Jest kwestia definiowania władzy rodzicielskiej i jej zakresu w sytuacji, kiedy dziecko odmawia na przykład, prawda?

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Tak.

Posel Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

W tej chwili za odmowę dziecka – trudno mi powiedzieć, czy w doktrynie, czy w praktyce – za odpowiedzialną uznaje się osobę dorosłą, we władzy której dziecko pozostaje, bez względu na to, w jakim wieku jest dziecko, czy jest to trzylatek, czy siedemnastolatek. Osoby, które są we władzy, pod których opieką znajduje się dziecko, mają obowiązek przymusić owo dziecko do kontaktu, nawet jeżeli dziecko sobie tego nie życzy. Tu mamy siedemnastoletnie dziecko.

Drugim problemem jest kwestia tych kar finansowych, które mają wpływać na ręce drugiego rodzica. Wiemy też, że nad tą zmianą ministerstwo pracuje – bo kilkakrotnie mówiło, że nad zmianą tej praktyki pracują komisje kodyfikacji. Mówiono o tym w Komisji do Spraw Dzieci i Młodzieży. Sytuacja, w której płaci się rodzaj kary, mandatu na ręce drugiej osoby, jeżeli patrzemy na całość sposobów dyscyplinowania obywateli, jest dosyć nietypowa. Nie jest ona na rzecz Skarbu Państwa, ale jest na rzecz drugiej osoby – więc może prowokować zachowania, które są konfliktogenne.

Zatem zastanawiam się, jak w takiej sytuacji – w której mamy wiele pytań, na które nie mamy odpowiedzi, wiele zmian prawnych, które są projektowane, a jeszcze nieprzygotowane, nieprzegłosowane, w sytuacji, w której mamy nieprzestrzegany wyrok Trybunału Konstytucyjnego i wyrok Sądu Najwyższego, do którego nie ma jeszcze uzasadnienia – mamy podjąć jakąś decyzję o charakterze obligatoryjnym. Ona za chwileczkę będzie decyzją, która pokaże, że była zbyt pochopna albo przedwczesna w związku z projektowanymi zmianami prawa. Tu jest moja wątpliwość.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak, pani przewodnicząca, przepis być może nie jest doskonały, ale rozpatrujemy go na gruncie tego, czy jest zgodny z konstytucją, czy nie, czy są po prostu argumenty za tym, by stwierdzić jego niekonstytucyjność.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Tak, ale wyrok Trybunału Konstytucyjnego pokazał nam coś innego, prawda? I nie jest przestrzegany. Rozstrzygnąć to w tej chwili ma wyrok Sądu Najwyższego. A więc mamy sytuację, która nie jest chyba jasna dla obywatela.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Wyrok TK dotyczy tak naprawdę jednego wąskiego zakresu spraw, który nie wyczerpuje prawdopodobnie nawet połowy wszystkich spraw rozpatrywanych przez sądy, a związane są z realizacją kontaktów dziecka, najczęściej z drugim z rodziców – bo to jest najczęstszy przypadek. Tych sytuacji jest bardzo dużo, są bardzo skomplikowane. Biorąc pod uwagę zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie, rozwiązanie tych wszystkich problemów, także tych zasygnalizowanych przez panią przewodniczącą, byłoby po prostu niemożliwe.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani dyrektor też chciała zabrać głos.

Dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marzena Laskowska:

Marzena Laskowska. Dziękuję bardzo.

Chciałam tylko odnośnie do tych wątpliwości podniesionych przed chwilą przez panią poseł zwrócić uwagę na to, że skarga, która leży u podstaw niniejszego postępowania, została złożona jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Innymi słowy, nawet gdybyśmy się zawęzili tylko do tego konkretnego przypadku stosowania prawa, właściwie nie mamy w tej chwili pełnej wiedzy na temat tego, czy w ogóle skarżąca spróbowała wznowić postępowanie – bo takie prawo uzyskała w tym wyroku w sprawie SK 3/20, do wzruszenia tego ostatecznego rozstrzygnięcia w swojej sprawie w zakresie, w jakim objęta byłaby rozstrzygnięciem TK o tym, że tylko zawiniony przez rodzica przypadek nierealizowania tego obowiązku może być podstawą zasądzenia wobec tej osoby sankcji przewidzianej w Kodeksie rodzinnym. Tak że być może to jeszcze jest dodatkowy czynnik związany z następstwem w czasie i skorzystaniem przez skarżącą z tego dobrodziejstwa – rozstrzygnięcia TK w sprawie SK 3/20.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

To następstwo w czasie pokazuje szybkość, w jakiej są rozstrzygane tego typu wątpliwości, które mają obywatele, prawda? Bo mamy jej skargę, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który nie jest przestrzegany, wyrok Sądu Najwyższego, do którego nie mamy uzasadnienia, i jeszcze toczące się zmiany w Ministerstwie Sprawiedliwości. To pokazuje, jak długo obywatele czekają na rozstrzygnięcie swoich wątpliwości i swojej sytuacji prawnej – a dzieci w tym czasie osiągają pełnoletność.

Ekspert ds. legislacji Natalia Cabaj:

Tutaj tylko można by zauważyć, że pierwsze rozstrzygnięcie sądu w tej sprawie pochodzi z 2018 r.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze. Proszę państwa, zamykam dyskusję.

Przechodzimy do głosowania. 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 15 posłów. Za – 14, przeciw – 1, nikt się nie wstrzymał.

Komisja zajęła pozytywne stanowisko również w przedmiocie tej sprawy.

Ostatnia sprawa, SK 40/21. Pan mecenas Michał Ziółkowski, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji Michał Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie skargi konstytucyjnej o sygnaturze SK 40/21 biuro proponuje przedłożenie przez Sejm wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżący przedmiotem kontroli uczynił art. 7 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, tu cytat: „w zakresie, w jakim ogranicza podstawę zaskarżenia wydanej decyzji tylko do jednej przesłanki, to jest do niezgodności z prawem”. Drugim zaskarżonym przepisem skarżący uczynił art. 7 § 5 *in fine* k.k.w. w zakresie, w jakim – tu cytat: „uniemożliwia zaskarżenie wydanego przez sąd powszechny orzeczenia o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji”. Skarżący zarzuca naruszenie prawa do sądu, prawa do dwuinstancyjnego postępowania oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie. Art. 7 § 1 k.k.w.: „Skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu – tu: wymienionego w ustawie, m.in. na przykład dyrektora aresztu śledczego – z powodu jej niezgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”. Drugi zaskarżony przepis brzmi następująco: „Po rozpoznaniu skargi sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji; na postanowienie sądu zażalenie nie przysługuje”.

Dokumenty dołączone do skargi pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego. Decyzją dyrektora aresztu śledczego skarżący został ukarany łączną karą dyscyplinarną w postaci pozbawienia go wszystkich niewykorzystanych nagród. Decyzja ta została zaskarżona przez skarżącego. Sąd okręgowy utrzymał ją w mocy. Na postanowienie sądu skarżący wniósł zażalenie, lecz zarządzeniem sędziego penitencjarnego odmówiono przyjęcia takiego środka odwoławczego ze względu na jego ustawową niedopuszczalność. Zarządzenie to skarżący zaskarżył zażaleniem. Sąd okręgowy utrzymał w mocy zarządzenie sędziego penitencjarnego.

Przesłanki skargi konstytucyjnej były wielokrotnie omawiane na forum tej Komisji i są szczegółowo, adekwatnie omówione w piśmie. Proszę zatem pozwolić, że przejdę do zastosowania tych przesłanek w tej konkretnej sprawie. Zdaniem biura wydanie wyroku jest niedopuszczalne, przez Trybunał Konstytucyjny. Po pierwsze, skarżący kwestionuje zaniechanie prawodawcze pozostające poza kognicją TK. Zarzuty skargi dotyczą jednak braku regulacji dodatkowych dwóch przesłanek ustawowych, a w konsekwencji ograniczenia zakresu regulacji k.k.w. do zaskarżenia decyzji dyrektora aresztu śledczego tylko do przesłanki niezgodności z prawem.

Drugi powód, który przemawia naszym zdaniem za koniecznością umorzenia postępowania i niedopuszczalnością wydania wyroku, jest taki – skarżący wskazuje bowiem nieadekwatne merytorycznie do przedmiotu i jego sytuacji wzorce konstytucyjne.

W projekcie stanowiska szczegółowo omówiono orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kontroli zaniechań i pominięć prawodawczych. Stosując te przesłanki do orzecznictwa w niniejszej sprawie, należało zauważyć, co następuje. Po pierwsze, nie zachodzi treściowa tożsamość między przesłanką niezgodności z prawem – to znaczy tą, która jest uregulowana w ustawie jako podstawa działania skarżącego – a przesłanką błędu w ustaleniach faktycznych i przesłanką niewspółmierności wymierzonej kary, o których ustawa nie wspomina, czyli tymi dwiema przesłankami, które, jak uważa skarżący, ustawa powinna uregulować. Zawarta w projekcie analiza przesłanek, porównanie tych trzech przesłanek, pozwala wykazać, że nie ma dogmatycznych podstaw do przyjęcia. Zarzut błędu oraz zarzut niewspółmierności kary powinny być integralną, funkcjonalną częścią normy ustawowej, tak jak została ona ustanowiona. Nieobjęcie tych elementów zakresem ustawy nie może być zatem uznane za pominięcie prawodawcze, ale jest działaniem określanym jako zaniechanie.

Po drugie, zakres kontroli decyzji wydanych w postępowaniu wykonawczym przez organy niebędące sądem, po wniesieniu skargi na podstawie zaskarżonego przepisu, został przez ustawodawcę nieprzypadkowo ograniczony do kryterium zgodności z prawem. Nie jest merytorycznie uzasadnione tworzenie analogii między przesłankami odwoławczymi w postępowaniu karnym wykonawczym prowadzonym przez dyrektora aresztu śledczego a przesłankami odwoławczymi w postępowaniu karnym prowadzonym przez sąd. Szeroki zakres zaskarżenia, charakterystyczny dla środków odwoławczych, zwłaszcza zażaleń przysługujących od postanowienia sądu, został zawężony z uwagi na specyfikę skargi, sytuację skazanego oraz swoisty środek zaskarżenia przysługujący tylko od decyzji wymienionych w ustawie niesądowych organów postępowania wykonawczego – czyli decyzji dyrektora aresztu śledczego.

Ponadto należy zauważyć, że skarżący niepoprawnie dogmatycznie identyfikuje źródła i zakres praw podmiotowych, których naruszenia dochodzi w tym postępowaniu. Między art. 78 konstytucji a art. 176, wskazanymi jako wzorce, a ustawową sytuacją prawnopodmiotową skarżącego nie zachodzi bowiem związek treściowy i ingerencja w prawa konstytucyjne.

Proszę pozwolić tylko na trzy krótkie argumenty. Po pierwsze, w sytuacji skarżącego organem pierwszej instancji był dyrektor aresztu śledczego. Skarżący miał więc zapewnione prawo do zaskarżenia i uruchomienia sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji wydanej przez pozasądowy organ postępowania wykonawczego. To właśnie tę decyzję należy traktować jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78. Po drugie, skarżący skorzystał ze swojego prawa konstytucyjnego do zaskarżenia decyzji dyrektora aresztu śledczego, o czym świadczy postanowienie sądu okręgowego, w którym sąd owej skargi nie uwzględnił i utrzymał w mocy decyzję dyrektora aresztu śledczego. Po trzecie wreszcie, kontrola sądu sprawowana nad decyzjami pozasądowych organów postępowania wykonawczego, na przykład dyrektora aresztu śledczego, inicjowana skargą skazanego nie inicjuje nowego postępowania sądowego – więc nie stanowi w tym sensie wymierzania sprawiedliwości. Jest kontrolą z zakresu ochrony prawnej jednostki, dopuszczalną na gruncie konstytucyjnym, która chroni jednostkę przed arbitralnością działania władzy – do czego doszło w stanie faktycznym. Przewidziana w art. 7 k.k.w. procedura skargi na decyzje pozasądowych organów nie reguluje więc postępowania sądowego, o którym mowa w art. 176 ust. 1 konstytucji – stąd nie stosuje się do tego postępowania konstytucyjnego wymogu dwuinstancyjności postępowania.

Z tych wszystkich przyczyn biuro proponuje wniosek o umorzenie postępowania w całości z uwagi na niedopuszczalność wyroku. Projekt sporządziła pani profesor Justyna Karaźniewicz. Projekt był aktualizowany przeze mnie w tym roku. Dziękuję bardzo za uwagę. Pozostaję do dyspozycji Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Czy są głosy w dyskusji? Nie widzę.

Możemy głosować. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska? Dziękuję bardzo. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 14 posłów. Za – 14.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny.

Bardzo serdecznie dziękuję państwu, dziękuję naszym ekspertom i zamykam posiedzenie Komisji.