

X kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

#### **■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ**

**(NR 57)**

z dnia 29 kwietnia 2026 r.



---

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 57)

29 kwietnia 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: P 7/25, P 7/26, K 7/25, K 3/25, SK 24/25.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Natalia Cabaj**, **Tomasz Esmund** i **Monika Florczak-Wątor** – eksperci ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BEOS.

## **Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów, również naszych ekspertów, z panią dyrektor Marzeną Laskowską na czele.

Z małym opóźnieniem, przepraszam, ale akurat też miałem grupę, którą pozostawiłem, po to aby rozpocząć te obrady.

Mamy kworum, wobec tego możemy realizować porządek dzienny, który państwo otrzymaliście.

Dzisiaj w porządku dziennym wyłącznie sprawy trybunalskie.

Zaczynamy od sprawy P 7/25. Poproszę panią mecenas Natalię Cabaj o przedstawienie projektu stanowiska.

## **Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Natalia Cabaj:**

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Natalia Cabaj, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Chciałabym przedstawić projekt stanowiska w sprawie P 7/25 z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 58 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim różnicuje okres składkowy dla kobiet i mężczyzn, jest niezgodny z art. 33 w związku z art. 32 konstytucji.

Jak widać już po samym zakresie, sprawa dotyczy równego traktowania kobiet i mężczyzn. Zarzut dotyczy gorszego traktowania mężczyzn przez regulacje odnoszące się do kryteriów nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy. Zakwestionowany przepis jest pewnym elementem – wyjątkiem od pewnej sytuacji szczególnej związanej z kryteriami nabycia tego świadczenia. Żeby pokazać w ogóle, o czym jest mowa, bardzo skrótowo przedstawię całość tej regulacji, także dlatego, że całość tej regulacji i cały jej kontekst będzie mieć potem znaczenie dla dalszej analizy.

Zgodnie z art. 57 warunki nabycia renty z tytułu niezdolności do pracy są następujące: trzeba wykazać niezdolność do pracy powstałą w odpowiednich okresach, trzeba wykazać brak ustalonego prawa do emerytury oraz niezbędne jest wykazanie wymaganego przepisami ustawy okresu składkowego i nieskładkowego. Wymogi dotyczące okresu składkowego i nieskładkowego precyzuje art. 58 w ust. 1. Stworzył on pięć kategorii ubezpieczonych w zależności od ich wieku. W odniesieniu do ubezpieczonych powyżej 30. roku życia wymagany okres składkowy i nieskładkowy wynosi pięć lat. W odniesieniu do tego wymogu, i tylko tego wymogu, istnieje przepis doprecyzowujący – art. 58 ust. 2 – zgodnie z którym ten okres pięcioletni musi przypadać w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Czyli ten wymóg spełnienia pięcioletniego okresu nie może dotyczyć dowolnego momentu z historii zatrudnienia – musi przypadać na ostatnie 10 lat przed złożeniem wniosku lub powstaniem niezdolności do pracy.

Od tego przepisu szczególnego wyjątek przewiduje ust. 4 zakwestionowany w niniejszym postępowaniu. Zgodnie z ust. 4 tego dodatkowego wymogu nie stosuje się do ubezpieczonego, który

udowodnił okres składkowy – podkreślam, chodzi o wyłącznie okres składkowy, a nie składkowy i nieskładkowy jak do tej pory – wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny.

Zwracam uwagę Wysokiej Komisji na fakt, że cała ta regulacja oparta jest na założeniu, że wszystkie kryteria, wszystkie wymogi, zarówno dotyczące wieku, jak i wymogów okresów składkowych czy nieskładkowych są dla kobiet i mężczyzn identyczne. Różnica przewidziana jest wyłącznie w ust. 4.

Sprawa została zainicjowana pytaniem prawnym sądu w związku z indywidualną sprawą mężczyzny, któremu odmówiono prawa do renty, mimo że kobieta w identycznej sytuacji prawnej prawo do renty by nabyła. Kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie budziła pewne wątpliwości ze względu na nałożenie się tego przepisu z jedną z uchwał Sądu Najwyższego. Pełna analiza spełnienia tej przesłanki oczywiście pozostaje w projekcie stanowiska, natomiast BEOS proponuje konkluzję, że w niniejszej sprawie postępowanie jest dopuszczalne.

Sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazał art. 33, czyli gwarancję równości kobiet i mężczyzn, oraz art. 32, czyli ogólną gwarancję równości. Związkowo takie oznaczenie wzorca kontroli jest oczywiście jak najbardziej konstytucyjnie dopuszczalne, natomiast jego skutkiem jest to, że w niniejszej sprawie niezbędne jest przeprowadzenie testu równości. A skoro testu równości, to najważniejszą kwestią, od której w ogóle należałoby zacząć, byłoby odnalezienie uzasadnienia – jakiejś wartości konstytucyjnie chronionej, która mogłaby uzasadniać różne traktowanie kobiet i mężczyzn.

Uprzedzając konkluzję projektu stanowiska, w niniejszej sprawie takiego uzasadnienia odnaleźć się nie udało, w związku z tym to różnicowanie można by uznać za arbitralne. Oczywiście, jak zauważa sąd pytający, w takim skrótowym, ale wyczerpującym istotę problemu zdaniu „wbrew prostej intuicji nie jest zasadnym poszukiwanie w tej sprawie prostej analogii do sprawy równego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn”. Z tym stanowiskiem należy się zgodzić.

Kwestia równego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn była przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie istotny jest pełnoskładowy wyrok z 15 lipca 2010 r., w którym Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność różnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – chodzi o ten powszechny wiek emerytalny – jako tzw. uprzywilejowania wyrównawczego. Czyli trybunał stwierdził, że niższy wiek emerytalny dla kobiet dopuszczalny jest, po pierwsze, w sytuacjach, w których jest to usprawiedliwione jakimś szczególnym charakterem wykonywanej pracy, wtedy, kiedy „biologiczne różnice między płciami rzutują na możliwość wykonywania danej konkretnej pracy przez kobiety i tempo ich «zużywania się» w takiej pracy” – to jest określenie używane przez trybunał. Trybunał jako przykład takiej pracy wskazuje na przykład górnictwo. Jednocześnie trybunał podkreśla, że różnicowanie powszechnego wieku emerytalnego na tej samej podstawie byłoby niedopuszczalne, ponieważ powszechny wiek emerytalny odnosi się także do osób wykonujących inne zawody, na przykład prace umysłowe, w których w ocenie trybunału argument o wcześniejszym wygaśnięciu zdolności do pracy kobiet jest absurdalny.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że w przypadku powszechnego wieku emerytalnego o jego ustaleniu decyduje tzw. ryzyko emerytalne – to jest określenie ustawodawcy, które trybunał przyjął. Na samo ryzyko emerytalne wpływa wiele czynników biologicznych, społecznych, ekonomicznych, finansowych. W późniejszym orzecznictwie dodano także kwestie demograficzne. Trybunał zauważa, że dostosowanie progu wieku emerytalnego do rzeczywistej utraty zdolności pracy w odniesieniu do poszczególnych jednostek nie jest możliwe, z wielu względów zresztą.

Złagodzenie schematyzmu ustalania wieku emerytalnego w odniesieniu do ogółu ubezpieczonych osiąga ustawodawca w drodze zróżnicowania tego wieku, opierając się m.in. na takim kryterium, jakim jest płeć. Trybunał uznał, że mimo zmian w postrzeganiu społeczno-kulturowych ról męskich i kobiecych sytuacja obu płci w dalszym ciągu różni się zazwyczaj na niekorzyść kobiet. Wyniki badań naukowych oraz obserwacje życia codziennego wykazują, że kobiety są znacznie bardziej obciążone w związku z równoczesnym wykonywaniem prac domowych, opieką nad rodziną, wykonywaniem pracy zawodowej. Sytuacja taka może prowadzić do wcześniejszego osłabienia ich sił i trudności w sprostaniu wymogom pracy zarobkowej. Z tego też względu trybunał uznał, że w ramach swobody ustawodawca może zdecydować o takiej formie uprzywilejowania wyrównawczego, jaką jest obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet.

Zauważyć należy jednak – i taką konkluzję proponuje BEOS – że to uzasadnienie nie może zostać zastosowane w niniejszej sprawie. W przypadku renty z tytułu niezdolności do pracy odpowiednikiem wieku emerytalnego, to znaczy momentem utraty zdolności do pracy – tego, co trybunał określa zużyciem organizmu – jest powstanie niezdolności do pracy orzeczone, czyli stwierdzone w indywidualnej sprawie osoby ubezpieczonej przez lekarza orzecznika.

Czynniki wskazane przez trybunał, które mogą się przyczyniać do wcześniejszego osiągnięcia stanu niezdolności do pracy przez kobiety, o ile uznajemy tę przesłankę za aktualną, to... Nawet jeżeli tak uznamy, okoliczność ta jest już i tak systemowo uwzględniona przez gwarancję indywidualnej oceny stanu zdrowia każdej osoby ubezpieczonej.

Należałoby zatem znaleźć inne uzasadnienie, inną wartość konstytucyjnie chronioną, przemawiającą za różnicowaniem. W tym wypadku nie sposób jej odnaleźć. Utrudnia poszukiwania, po pierwsze, fakt braku wytłumaczenia tej kwestii w uzasadnieniu projektu ustawy, a przede wszystkim fakt, że ustawodawca nie zachowuje konsekwencji, jak było pokazane na wstępie – co do zasady nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy nie jest uzależnione od płci osoby ubezpieczonej. Nie ma także powodu, aby uznać, że zakwestionowane przepisy podyktowane są ochroną macierzyństwa, są na przykład związane z jakąś chęcią wyrównania strat spowodowanych większą liczbą okresów nieskładkowych u kobiet, dlatego że przepis ten dotyczy wyłącznie okresów składkowych – do żadnego wyrównywania tutaj nie dochodzi.

Nie można także uznać za usprawiedliwione jakichś prób wyrównywania średniego czasu pracy osoby ubezpieczonej. Staż pracy, czyli przepracowanie określonego czasu lub osiągnięcie określonego wieku, nie jest warunkiem nabycia prawa do renty – takim kryterium jest stan niezdolności do pracy, który wszak powstać może u osób ubezpieczonych w różnym wieku i wykazujących różne czasy okresów składkowych i nieskładkowych. Z tego okresu różnicowanie przewidziane w tym przepisie jako arbitralne jest niezgodne z art. 33 w związku z art. 32 konstytucji.

Chciałabym jeszcze dodać, że już po przekazaniu tego stanowiska do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło stanowisko rzecznika praw obywatelskich, który przystąpił do niniejszego postępowania. Rzecznik praw obywatelskich doszedł do w zasadzie identycznego wniosku, to znaczy o braku uzasadnienia różnicowania.

Różnica pomiędzy projektem stanowiska Sejmu a stanowiskiem rzecznika praw obywatelskich dotyczy wzorca kontroli. W projekcie stanowiska Sejmu wzorcem kontroli jest art. 33 w związku z art. 32. W stanowisku rzecznika odwrotnie: art. 32 w związku z art. 33. Ta różnica wynika z tego, że kwestia nakładania się zakresów tych dwóch przepisów w nauce prawa konstytucyjnego jest przedmiotem pewnego sporu. Natomiast w kontekście niniejszej sprawy nie ma to wpływu na treść normy, nie ma to wpływu na różnicę w postrzeganiu badanych przepisów i hierarchicznej niezgodności tych przepisów – jest to raczej kwestia zapisu. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Nie widzę, głosujemy zatem.

**Posel Barbara Dolniak (KO):**

Głosowanie się nie wyświetliło.

**Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:**

Tak, bo mamy problem.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Chyba będziemy głosować ręcznie.

**Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:**

Chyba zagłosujemy ręcznie. To pierwsze zagłosujemy ręcznie.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Nie zdążyłem policzyć.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Za szybko?

Jeszcze raz. Dobrze.

Kto jest za?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

13.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto przeciw?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto się wstrzymał?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Również brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Mamy pozytywną opinię.

Przechodzimy do stanowiska w sprawie P7/26.

**Ekspert ds. legislacji z BEOS Natalia Cabaj:**

Bardzo dziękuję. Tym razem krócej. Projekt stanowiska w sprawie P 7/26 z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są przepisy wprowadzające ustawy o krajowej administracji...

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Coś mamy z nagłośnieniem problem.

**Głos z sali:**

I z głosowaniem, i z nagłośnieniem – coś się dzieje.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Coś się dzieje. Chyba musimy zamknąć to posiedzenie.

**Ekspert ds. legislacji z BEOS Natalia Cabaj:**

...w związku z przepisami o służbie celnej. Chodzi o regulacje, w których dokonano scalenia dotychczasowych struktur organów celnych i skarbowych.

W wyniku tych regulacji dotychczasowi pracownicy mogli dostać propozycję pracy w nowo utworzonych strukturach – jeżeli otrzymali taką propozycję i ją przyjęli, stali się funkcjonariuszami lub kontynuują zatrudnienie w nowych strukturach. Natomiast pozostali pracownicy, czyli ci, którzy nie dostali propozycji dalszej pracy lub otrzymali taką propozycję, ale jej nie przyjęli – ich stosunki pracy wygasły. Zgodnie z przepisem, który jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, tym osobom, którym stosunek pracy wygasł, przysługuje prawo do jedno-razowej odprawy w wysokości trzymiesięcznego uposażenia.

W toku stosowania tych regulacji przez sądy, a w szczególności w związku z uchwałą wykładniczą Sądu Najwyższego, doszło do utrwalenia trwałej wykładni, zgodnie z którą zakwestionowane przepisy stanowią podstawę prawną do przyznania odprawy także osobom, które otrzymały propozycję dalszej pracy i ją przyjęły.

Sąd Najwyższy – szczególne znaczenie będzie mieć tutaj uchwała z 6 lutego 2024 r., sygnatura III PZP 2/23 – orzekł, że taka wykładnia przepisów wynika z prokonstytucyjnej wykładni: wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. ucywilnienia powoduje dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za utratę munduru. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na arbitralność regulacji, na niemierzalny i ogólnikowy charakter kryteriów oraz brak oczywistego, wyrażonego w przepisie uprawnienia do sądowej kontroli. Z tego też względu w ocenie Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie konieczne jest odstąpienie od wykładni językowej na rzecz wykładni funkcjonalnej i systemowej.

Sąd pytający w niniejszej sprawie – to postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym sądu – uważa, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego, dotyczy to w szczególności przytoczonej uchwały, Sąd Najwyższy przekroczył granice dopuszczalnej wykładni i przez to naruszył art. 2, czyli zasadę demokratycznego państwa prawa, art. 7, czyli zasadę legalizmu, oraz art. 10, czyli zasadę trójpodziału władzy. Wszystkie zarzuty sądu pytającego skupione są na przekroczeniu

uprawnień przez Sąd Najwyższy oraz nieprawidłowości zastosowanej wykładni. Wszystkie zatem zarzuty dotyczą stosowania prawa i przez to znajdują się poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd pytający co prawda zwraca uwagę, że możliwa jest kontrola konstytucyjności ugruntowanej i jednolitej linii orzeczniczej, jednak taka ugruntowana linia orzecznicza uzasadnia kontrolę konstytucyjności normy wywiedzionej przez Sąd Najwyższy – w tym wypadku normy, która zrównuje sytuację prawną osób, które przyjęły i nie przyjęły propozycji dalszego zatrudnienia. Ugruntowana linia orzecznicza absolutnie nie może prowadzić do przyznania Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, w tym uchwał wykładniczych Sądu Najwyższego.

Kwestia ta nie budzi większych wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazanie wyroków oraz konkretnych uzasadnień w dotychczasowym orzecznictwie w projekcie stanowiska. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania w tej sprawie? Nie widzę. Głosujemy w takim razie.

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

I też prosimy ręcznie.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Czyli też głosujemy ręcznie.

Kto jest z państwa za pozytywną opinią?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

13.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto jest przeciw?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto się wstrzymał?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

A zatem w tej sprawie również opinia pozytywna Komisji.

Przechodzimy do sprawy K7/25. Pani profesor Monika Florczak-Wątor, proszę bardzo.

**Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Monika Florczak-Wątor:**

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa została zainicjowana wnioskiem Rady Miasta Otwocka, która wystąpiła do trybunału o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego. Ten przepis ma następującą treść: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 (...) § 1”.

Wnioskodawca zarzuca naruszenie kilku przepisów konstytucyjnych, konkretnie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 62 i art. 169 ust. 3. Tym głównym wzorcem kontroli jest art. 62, czyli przepis dotyczący praw wyborczych. Wnioskodawca podnosi, że ten przepis ustanawia zamknięty katalog przesłanek ograniczenia praw wybieralności, wobec czego ustawodawca nie jest uprawniony do wprowadzenia dodatkowych przesłanek, takich jak na przykład limit kadencji. Po drugie, wnioskodawca podnosi zarzut nieproporcjonalności regulacji, którą skarży. Uważa, że jest to nieproporcjonalna ingerencja w prawa polityczne, że nie jest to konieczna ingerencja. Podnosi również zarzut naruszenia zasady państwa prawnego, ochrony praw nabytych, a także zarzut naruszenia zasady równości. W końcu podnosi również taki zarzut, że art. 169 ust. 3, który jest wzorcem kontroli, nie daje ustawodawcy kompetencji do ustanowienia takich ograniczeń, jakie ustanawia kwestionowany przepis.

BEOS przeprowadziło analizę tego wniosku pod względem formalnym i proponuje w tej sprawie zajęcie przez Sejm stanowiska o konieczności umorzenia postępowania – z uwagi na dwie

grupy przesłanek. Po pierwsze, postępowanie przed trybunałem podlega umorzeniu wówczas, kiedy wnioskodawca nie ma legitymacji – bądź w ogóle, bądź nie ma legitymacji w takim zakresie, w jakim skarży kwestionowane przepisy – i w tej sprawie taka sytuacja zachodzi. Po drugie, umorzenie ma miejsce wówczas, kiedy wniosek nie spełnia wymogów formalnych. Za chwilę też powiem, że ten wniosek tych wymogów formalnych nie spełnia.

Jeżeli chodzi o pierwszą przesłankę, czyli związaną z legitymacją wnioskodawcy, to generalnie wnioskodawca oczywiście posiada legitymację do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ jest organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, jednak jest to legitymacja ograniczona, o czym mówi art. 191 ust. 2. Mianowicie wnioskodawca może skarżyć jedynie sprawy objęte zakresem działania jego jako właściwie organu. Ten wymóg został doprecyzowany jeszcze w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, gdzie mowa jest o tym, iż na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania związku pomiędzy zaskarżonym przepisem a jego kompetencjami. Dodatkowo ten wymóg jest skonkretyzowany także poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazuje, że chodzi o kompetencje organu, które powinny pozostawać w związku z przedmiotem kontroli, nie jego ogólne zadania. Po drugie, że te kompetencje muszą to być sprawy bezpośrednio należące do właściwości danego organu.

Kwestionowany przepis dotyczy biernego prawa wyborczego w wyborach organu wykonawczego gminy, więc materii odrębnej od kompetencji organu stanowiącego. Rada Miasta Otwocka – czy rada gminy, ale tutaj właśnie wnioskodawca, Rada Miasta Otwocka – nie ma kompetencji do tego, żeby w jakikolwiek sposób regulować przesłanki prawa wybieralności wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Ta problematyka została odesłana do uregulowania przez ustawodawcę, przez parlament, pozostaje poza zakresem działania rady gminy i w związku z tym Rada Miasta Otwocka nie ma legitymacji do złożenia wniosku w tej sprawie.

Natomiast jeżeli chodzi o braki formalne, to dotyczą one wzorców, które zostały wskazane. W zasadzie uzasadnienie co do żadnego z tych wzorców nie zostało prawidłowo sformułowane.

Takim głównym, podstawowym wzorcem kontroli jest art. 62 konstytucji, który dotyczy jednak czynnego prawa wyborczego, natomiast wnioskodawca kwestionuje przepis dotyczący biernego prawa wyborczego. Wnioskodawca z jednej strony błędnie rozszerza zakres zastosowania art. 62 na bierne prawo wyborcze, twierdząc, że konstytucja wyczerpująco reguluje przesłanki kandydowania, a ten art. 62 ani żaden inny przepis konstytucyjny nie reguluje przesłanek biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych do organu wykonawczego. Po drugie, konstytucja określa warunki biernego prawa wyborczego jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów wyborów: wyborów parlamentarnych – do Sejmu, Senatu – na urząd prezydenta, natomiast w przypadku wyborów samorządowych tych przesłanek nie określa. I po trzecie, ograniczenie biernego prawa wyborczego – jak twierdzi błędnie naszym zdaniem wnioskodawca – automatycznie narusza czynne prawo wyborcze, dlatego że te prawa są powiązane, natomiast są to oczywiście odrębne prawa, więc takiego wniosku na gruncie art. 62 sformułować nie można. To oznacza, że art. 62 jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Drugim przepisem jest art. 31 ust. 3, który określa warunki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. W związku z tym musi on być powiązany z przepisem, który statuuje takie konstytucyjne prawa lub wolności, natomiast wnioskodawca wiąże art. 31 ust. 3 właśnie z art. 62 albo z art. 169 ust. 3, ale obydwa te przepisy nie formułują biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych jako prawa konstytucyjnie uregulowanego. W tym zakresie jest odesłanie do ustawy. Natomiast art. 31 ust. 3 nie może być oczywiście samoistnym wzorcem kontroli, jeżeli nie jest powiązany z przepisem, który statuuje konstytucyjne prawo.

Nieadekwatny i wadliwie wskazany jako wzorzec kontroli jest również art. 169 ust. 3, dlatego że wnioskodawca błędnie przyjmuje, że konstytucja wyczerpująco reguluje bierne prawo wyborcze w wyborach wójta i nie dopuszcza ingerencji ustawodawcy. Ale tak jak wskazałam, tak jak wynika z art. 169 ust. 3, oczywiście ta kwestia w tym przepisie nie jest uregulowana.

Ostatnimi wzorcami kontroli są art. 2, art. 32 ust. 2.

Co do art. 2 wnioskodawca podnosi zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Sam przyznaje, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, ale jednocześnie nie wykazuje, na czym konkretnie miałyby polegać tutaj naruszenie praw nabytych. Nie można oczywiście uznać, że sprawowanie urzędu przez dwie kadencje tworzy jakiekolwiek prawo nabyte, a dodatkowo zakwestionowana regulacja nie działa wstecz. To wynika z przepisu przejściowego w tej ustawie, że te przepisy nie stosują się do stanów sprzed wejścia w życie ustawy, co dodatkowo osłabia

zarzut naruszenia praw nabytych. Jeżeli chodzi o art. 2, to w związku z tym nie jest on uzasadniony jako wzorzec kontroli.

Ostatnim przepisem jest art. 32 ust. 2 konstytucji, czyli przepis, który statuuje zakaz dyskryminacji. Natomiast w praktyce w uzasadnieniu ustawodawca podnosi zarzut naruszenia zasady równości, która to zasada uregulowana jest w art. 32 ust. 1, ale ten przepis nie jest wskazany jako wzorzec kontroli. Nawet gdyby przyjąć na zasadzie *falsa demonstratio non nocet*, że ten art. 32 ust. 1 jest tutaj wzorcem kontroli, to i tak ustawodawca w niewłaściwy sposób formułuje uzasadnienie. To uzasadnienie nie spełnia wymogów testu równości, nie wskazuje ono cechy relewantnej porównywanych podmiotów, nie wykazuje braku konstytucyjnego uzasadnienia dla ewentualnego zróżnicowania.

Z tych powodów BEOS rekomenduje zajęcie przez Sejm stanowiska, że postępowanie w tej sprawie powinno zostać w całości umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, pani profesor.

Czy w tej sprawie pytania ze strony członków Komisji? Nie ma. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią?

**Poseł Małgorzata Niemczyk (KO):**

Jeszcze moment.

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Nie, głosujemy ręcznie.

Jeśli wszyscy, to 14.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto przeciw?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto się wstrzymał?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo. A zatem Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska.

Przechodzimy do sprawy kolejnej, K 3/25. Pan mecenas Tomasz Esmund, proszę bardzo.

**Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Tomasz Esmund:**

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt K 3/25 została wszczęta wnioskiem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. We wniosku zakwestionowano przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, które to przepisy redefiniują pojęcie miejsca do przechowywania pojazdów, czyli garaży, oraz określają maksymalne możliwe do ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości w odniesieniu do tych garaży.

Owe stawki są zróżnicowane w zależności od kryterium lokalizacji. Jeżeli miejsce do przechowywania pojazdów znajduje się w budynku mieszkalnym, wówczas stosowana jest stawka preferencyjna. Jeżeli natomiast znajdują się one w pozostałym budynku, czyli budynku garażowym wolnostojącym lub części takiego budynku, wówczas opodatkowanie następuje według stawki blisko dziesięciokrotnie wyższej.

Zatem istota tego problemu konstytucyjnego stawiana w sprawie polega na zróżnicowaniu wysokości stawki opodatkowania z uwagi na przedmiot opodatkowania, co skutkuje inną sytuacją podatkową płatnika podatku od nieruchomości w postaci garażu w budynku mieszkalnym oraz sytuacją podatkową podatnika podatku od nieruchomości w postaci garażu znajdującego się w innym rodzaju budynku lub jego części. Czyli w sprawie zachodzi w zasadzie klasyczny problem natury równościowej, wymagający skonfrontowania z zasadą równości. W tym celu przeprowadziliśmy test równości, z którego wynika, że zakwestionowana regulacja osiągnęła w tym teście wynik negatywny. Stąd prezentowany projekt stanowiska ma wymowę w kierunku niekonstytucyjności.

Grupą relewantną w niniejszej sprawie są podatnicy podatku od nieruchomości – pomieszczeń służących do przechowywania pojazdów, a więc garaży. Mamy do czynienia ze zróżnicowaniem wyłącznie ze względu na kryterium lokalizacji. Oznacza to, że pozycja prawna podmiotów posiadających garaż różnicowana jest wyłącznie z tego względu, czy znajduje się on w budynku mieszkalnym, czy w budynku innego rodzaju. Różnica maksymalnych stawek podatku od nieruchomości w obydwu analizowanych przypadkach jest blisko dziesięciokrotna, jak już wspomniałem. Co więcej, wysokość stawek podlega corocznej aktualizacji – aktualizacji, która sprowadza się do ich podwyższania.

Trudno uznać, aby aż tak głębokie zróżnicowanie w zakresie podatku od nieruchomości w obrębie jednej grupy podatników znajdowało jakiekolwiek racjonalne uzasadnienie. Garaże znajdujące się w budynku mieszkalnym oraz znajdujące się w budynku pozostałym lub jego części nie odznaczają się tego rodzaju cechą, która uzasadniałaby aż tak daleko idące odmienne traktowanie przez ustawodawcę, brak jest zatem uzasadnienia dla zróżnicowania traktowania przez przepisy podatników podatku od nieruchomości w taki sposób. Powinni być oni w świetle konstytucji traktowani przez regulacje podatkowe tak samo, niezależnie od tego, czy miejsce do przechowywania pojazdów znajduje się w budynku mieszkalnym czy wolnostojącym budynku...

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Proszę, żeby rozmowy przenieść do kuluarów.

Drogie panie, pani poseł, pani marszałek, proszę, żeby rozmowy...

**Poseł Barbara Dolniak (KO):**

Inni gadają, a ja dostałam. Przepraszam bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Proszę bardzo, proszę kontynuować.

**Ekspert ds. legislacji z BEOS Tomasz Esmund:**

Zróżnicowanie stawek podatku od garaży w zależności od kryterium lokalizacji stoi w sprzeczności z przyjętym w ustawie kryterium ustalania stawek podatkowych, którym jest przeznaczenie, zgodnie z którym będzie on użytkowany, a bez względu na lokalizację garaż pełni tę samą funkcję. W każdym przypadku przedmiotem opodatkowania jest garaż, który zaspokaja takie same potrzeby osoby będącej podatnikiem podatku od nieruchomości.

W ocenie Sejmu nie jest możliwe wskazanie żadnej zasady ani wartości, która uzasadniałaby tego rodzaju zróżnicowanie. Co więcej, mamy wprost przepis konstytucji, art. 84, z którego wynika wręcz nakaz zachowania równości przy nakładaniu podatków na podatników znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej.

Prezentowane stanowisko w znacznym stopniu nawiązuje do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego ze sprawy o sygnaturze SK 23/19, gdzie trybunał uznał niekonstytucyjność stosowania różnych stawek podatku od nieruchomości garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym w zależności od wyodrębnienia lub niewyodrębnienia jako przedmiotu odrębnej własności. Przywołany wyrok zapadł w istocie... W znacznej mierze trybunał bazował na stanowisku Sejmu do tamtej sprawy, więc jak można też przypuszczać, sam ten wyrok, kierunek tam przyjęty może w znacznym stopniu determinować również kierunek rozstrzygnięcia w analizowanej sprawie.

Podsumowując, w prezentowanym stanowisku zasadniczo podzielamy pogląd wnioskodawcy o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Na koniec jeszcze tylko dodam, że do występowania dołączył w tej sprawie rzecznik praw obywatelskich, który również wyraził pogląd o niekonstytucyjności badanej regulacji, nawet w szerszym zakresie niż my. Ostatecznie jednak ciężar przełamania domniemania konstytucyjności należy do wnioskodawcy. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

10.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto jest przeciw?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto się wstrzymał?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

Jest. Pan poseł się wstrzymał?

**Poseł Michał Cieślak (PiS):**

Jestem za.

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

To 11.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo, przy 11 głosach za mamy w tej sprawie pozytywną opinię.

Ostatnia sprawa, SK 24/25. Poproszę panią dyrektora Marzenę Laskowską o przedstawienie projektu stanowiska.

**Dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marzena Laskowska:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, występuję w zastępstwie za autorkę przygotowanego projektu stanowiska – z przyczyn losowych nie mogła wziąć udziału osobiście w posiedzeniu Komisji.

Przedmiotem kontroli w sprawie SK 24/25 jest przepis ustawy z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym. Jest to art. 5 ust. 6, który przewiduje, że na postanowienie sądu o dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka koronnego zażalenie przysługuje jedynie prokuratorowi. Przypomnę, że postanowienie sądu o dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka koronnego wydawane jest przez sąd okręgowy na wniosek prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze za zgodą prokuratora generalnego. Skarżący w stanie faktycznym, który leży u podstaw wniesionej skargi konstytucyjnej, zakwestionował postanowienie sądu wydane w sprawie dopuszczenia dowodu z zeznania świadka koronnego. To zażalenie skarżącego zarządzeniem przewodniczącego wydziału zostało nieprzyjęte do rozpoznania. Na to zarządzenie sądu skarżący wniósł zażalenie i sąd apelacyjny postanowił o utrzymaniu w mocy zarządzenia sądu okręgowego.

Zarzuty, które zostały sformułowane w skardze konstytucyjnej, wiążą się z następującymi wzorcami kontroli. Chodzi o naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 konstytucji, art. 42 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji. Mówiąc ogólnie, skarżący zakwestionował naruszenie przysługującego mu prawa do sądu, prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji oraz prawa do dwuinstancyjności postępowania w związku z zasadą równości.

To, co jest kluczowe, najistotniejsze dla przygotowanego przez BEOS projektu stanowiska Sejmu, którego konkluzja brzmi, aby wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania, to to, że postanowienie sądu w przedmiocie dopuszczenia dowodu z zeznań świadka koronnego nie rozstrzyga o prawach i wolnościach skarżącego, nie dotyczy istoty sprawy karnej i nie kończy postępowania karnego. Tym samym nie zamyka skarżącemu drogi do dochodzenia swoich praw w postępowaniu głównym.

Jest kluczowe, że na etapie postępowania sądowego – nie przygotowawczego, tylko sądowego – skarżącemu przysługują wszelkie środki do podważania zarówno merytorycznie, jak i od strony formalnej środków dowodowych, jakie są w postępowaniu stosowane. Niemniej ważne jest to, że do czasu uprawomocnienia się postanowienia sądu okręgowego o dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka koronnego te wszelkie czynności podejmowane w związku z wydawanym postanowieniem oznaczone są klauzulą „ściśle tajne” i nawet formalne przyznanie prawa do zaskarżenia skarżącemu tego postanowienia sądu nie umożliwiałoby mu realnego korzystania z tego prawa.

Dla Wysokiej Komisji istotną informacją może być również to, że Komisja Ustawodawcza już się zajmowała analogicznym problemem w minionej kadencji Sejmu. W skardze o sygnaturze SK 13/21 Wysoka Komisja podjęła uchwałę, aby wnieść o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przedmiotem kontroli w tamtej sprawie był ten sam przepis w takim

samym zakresie i z tymi samymi przepisami konstytucyjnymi określonymi jako wzorce kontroli. Wprawdzie wówczas przygotowany przez biuro projekt wniosku o umorzenie postępowania inaczej akcentował przesłanki umorzenia i zwracał przede wszystkim uwagę na, zdaniem biura, skarżenie luki legislacyjnej, czyli tzw. zaniechania legislacyjnego, do którego kontroli Trybunał Konstytucyjny nie posiada kognicji, jednak postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, które wydane zostało w tej sprawie 16 kwietnia 2025 r., co do którego są wątpliwości, jeśli idzie o prawidłowość składu orzekającego, to jednak – skupiając się na warstwie argumentacyjnej – Trybunał Konstytucyjny sformułował korespondujące z przedstawionymi dzisiaj w projekcie przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji przesłanki umorzenia postępowania.

Jedna z nich, którą pozwolę sobie przytoczyć, brzmi tak: „W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 – czyli prawa do sądu – ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji na etapie postępowania przygotowawczego – a wciągnięcie zeznań świadka koronnego do materiału procesowego oskarżenia ma taki charakter – podejrzany, późniejszy oskarżony w odniesieniu do żadnego dowodu nie ma formalnej możliwości wpływać procesowo, co znajduje się w akcie oskarżenia. Dopiero na etapie postępowania sądowego może on podważać tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym wszystkie środki dowodowe, na podstawie których sformułowano wobec niego akt oskarżenia”.

Innymi słowy, zarówno w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, którego fragment cytowałam, jak i w przygotowanym przez BEOS projekcie stanowiska Sejmu podnoszenie takich zarzutów w stosunku do postanowienia o dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka koronnego uznajemy za niedopuszczalne.

Jeśli są jakieś pytania, to chętnie się do nich odniosę. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, pani dyrektor.

Właśnie, czy są pytania? A, nie ma.

Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

11.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto jest przeciw?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Jedna osoba.

**Posel Jarosław Sachajko (Demokracja):**

Nie, za.

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

12.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Kto się wstrzymał?

**Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:**

Brak.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo. Wobec tego i tutaj mamy pozytywną opinię. Na tym zakończyliśmy rozpatrywanie porządku dziennego.

Zamykam posiedzenie Komisji. Bardzo serdecznie dziękuję naszym ekspertom, pani dyrektor, państwu posłom i życzę miłego dnia.