

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 64)

z dnia 30 lipca 2026 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 64)

30 lipca 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: K 9/26, K 12/26, SK 79/25, K 4/25, K 1/25, SK 15/25, P 15/26, P 1/26,**
- **zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Karol Dobrzeniecki**, **Tomasz Esmund**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Bartosz Pawłowski**, **Piotr Radziejewicz**, **Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji z BEOS, **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam również naszych ekspertów na czele z panią dyrektorem. Jesteśmy tutaj w dobrym gronie i możemy rozpocząć realizowanie porządku dziennego, który państwo otrzymaliście.

Zacniemy, proszę państwa, oczywiście od spraw trybunalskich, ale w momencie, kiedy będziemy mieli wystarczające kworum, żeby rozpatrzyć projekt ustawy w trybie art. 34, wówczas przejdziemy do tego punktu.

W tej chwili przechodzimy do sprawy K 9/26.

Poproszę panią mecenas Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz o krótkie przedstawienie problemu konstytucyjnego.

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

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

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam zaszczyt przedstawić projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygnaturze K 9/26.

Jest to sprawa zainicjowana wnioskiem grupy posłów. Dotyczy zbadania konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Przedmiotem kontroli są przepisy regulujące odpowiedzialność za niedokonanie w terminie rozliczenia wielkości emisji gazów cieplarnianych w systemie unijnym, który organizuje w pewien sposób handel i obrót uprawnieniami do emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych.

W niniejszej sprawie zostały zakwestionowane art. 104 ust. 1 w związku z art. 104 ust. 2 w związku z art. 106 ust. 1 przywołanej przeze mnie ustawy w zakresie, w jakim nakazują wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za brak rozliczenia w wymaganym terminie wielkości emisji gazów cieplarnianych w ustawowo określonej wysokości, bez możliwości jej indywidualizacji, która uwzględniałaby okoliczności sprawy. Tak jak wspomniałam, przepisy te normują przesłanki odpowiedzialności administracyjno-prawnej. Natomiast co istotne z perspektywy rozważań prowadzonych w projekcie stanowiska, zaskarżony przepis stanowi implementację normy wyrażonej w art. 14 ust. 3 dyrektywy 2003/87 Parlamentu Europejskiego i Rady z 2003 r., ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej.

W praktyce chodzi o mechanizm, zgodnie z którym podmiot, który nie umorzy w terminie wymaganej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, podlega karze administracyjno-prawnej. Wysokość tej kary jest ustalana według ustawowego wzoru matematycznego wskazanego w zakwestionowanym przepisie, przy czym jednostkowa stawka wynosi równowartość

100 euro za każde nieumorzone uprawnienie. Zgodnie z ostatnim zaskarżonym przepisem organ ochrony środowiska ma obowiązek nałożenia takiej kary w wypadku stwierdzenia nierozliczenia czy, jak mówi ustawa, nieumorzenia uprawnień do emisji.

Istotą sporu jest konstytucyjna dopuszczalność nałożenia szytywnej, obowiązkowej kary administracyjnej, bez możliwości jej miarkowania w zależności od okoliczności konkretnej sprawy. Wnioskodawcy twierdzą, że ustawodawca, tworząc ten mechanizm w sposób całkowicie automatyczny, narusza przepisy dotyczące ochrony prawa własności. Bowiem w ocenie wnioskodawców prowadzi to do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności chronione przez art. 64 ust. 3 konstytucji. W konsekwencji również w związku z ograniczeniem do dysponowania własnością postawiony został zarzut naruszenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej, która jest gwarantowana art. 20 konstytucji. Biuro nie podziela tego zarzutu i proponuje uznać kwestionowaną regulację za zgodną z art. 64 ust. 3 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3.

Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, kwestionowana kara nie funkcjonuje w zwykłym obrocie administracyjnym. Jak wspomniałam, jest elementem europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, którego skuteczność zależy od terminowego rozliczania emisji przez wszystkich uczestników tego rynku. Celem tej sankcji jest ochrona integralności całego systemu i zapobieganie ewentualnym manipulacjom na rynku uprawnień do emisji, co potwierdza obszernie przywołane przez BEOS w projekcie stanowiska orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Drugi argument jest taki, że kara realizuje konstytucyjnie uzasadniony cel. Służy ochronie jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Chodzi o ochronę porządku publicznego, rozumianego w niniejszej sprawie jako zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku emisji. Pośrednio, naturalnie, chodzi również o ochronę środowiska. Jeśli chodzi o przeprowadzenie testu proporcjonalności sensu stricto wnioskodawcy absolutnie nie kwestionują tego, że kara administracyjna jest przydatna i konieczna do tego, aby zachować w pewien sposób porządek na rynku handlu emisjami. Natomiast jeśli chodzi o proporcjonalność rozumianą jako adekwatność tej ingerencji w prawo własności, to prowadzimy wywód zmierzający do stwierdzenia, że regulacja kwestionowana przez wnioskodawców spełnia test proporcjonalności. Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że ta regulacja sposobu wyliczenia wysokości kary pieniężnej i jej czynników determinuje charakter kary jako bezwzględnie oznaczonej.

Dlatego zarówno jednostkowa stawka kary pieniężnej, dookreślona w samej dyrektywie, a w ślad za nią również w ustawie, jak i ostateczna wysokość kary nie podlegają miarkowaniu. Nie ma tutaj zastosowania przepis Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast ten bezwzględnie oznaczony charakter kary pieniężnej za nierozliczenie wielkości emisji w systemie został narzucony wprost przez art. 16 ust. 3 przywołanej przeze mnie wcześniej dyrektywy i potwierdzony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że ta wyznaczona w oparciu o arytmetyczny model sankcja finansowa ze swojej natury ingeruje w środki finansowe ukaranego podmiotu, może również doprowadzić do zachwiania prowadzenia przezeń działalności gospodarczej. Jednak analiza przepisów, które determinują normatywne otoczenie analizowanej sankcji, pozwala na stwierdzenie, że ma ona proporcjonalny charakter.

Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, prowadzący instalacje i operatorzy statków powietrznych, czyli podmioty zobowiązane do rozliczenia uprawnień do emisji, mają stosunkowo długi, dziewięciomiesięczny, termin na zwrot uprawnień odpowiadających emisji. Po drugie, należy podkreślić techniczną łatwość przeprowadzenia umorzeń emisji. Dzieje się to bowiem za pomocą dostępu do rachunku online. Po trzecie, jakkolwiek nie wynika to z norm powszechnie obowiązujących, to Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami publikuje komunikaty, które przypominają o konieczności umorzenia emisji. Po czwarte, nie można zgodzić się z wnioskodawcami, którzy twierdzą, że bezwzględność kwestionowanej sankcji nie pozwala na skorzystanie z klauzuli siły wyższej, która uzasadniałaby odstąpienie od ukarania.

Trzeba zauważyć, że art. 108 zakwestionowanej ustawy, który odnosi się do tego, aby stosować przepisy Ordynacji podatkowej do wszystkich sankcji nakładanych na mocy tej ustawy, wskazuje ewidentnie na możliwość stosowania ulg podatkowych. Trybunał Konstytucyjny również w wyroku o sygn. akt P 8/10 wskazał, że miarkowanie może się odbywać również za pomocą przepisów dotyczących udzielenia ulg w ramach Ordynacji podatkowej. W takich przypadkach można również stosować klauzulę tzw. siły wyższej, która uwalniałaby od odpowiedzialności

emitenta gazów cieplarnianych za nierozliczenie w terminie tej emisji, ze względu na fakt że tutaj również stosujemy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ordynacja podatkowa w tym aspekcie nie jest bowiem stosowana.

W związku z powyższym jeszcze dodatkowy, szósty argument. Kontestowana sankcja administracyjno-prawna nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej, w drodze Kodeksu postępowania administracyjnego, co implikuje możliwość weryfikacji jej poprawności w postępowaniu kontrolnym przed organem drugiej instancji, ale również poddanie jej kontroli przez sąd administracyjny.

W związku z poczynionymi ustaleniami w opinii BEOS należy uznać, że administracyjna kara finansowa przewidziana za nieterminowe rozliczenie wielkości emisji gazów cieplarnianych, o której mowa w art. 104 ust. 1 ustawy, nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W konsekwencji nie została naruszona zasada wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego względu wnioskujemy o uznanie zgodności kwestionowanych przepisów z podanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Ponadto, w kwestiach formalnych, bardzo krótko odniosę się do przesłanek umorzenia w określonej części niniejszego postępowania. Wnioskodawcy wskazują również art. 2 jako wzorzec kontroli w tym postępowaniu, a konkretnie wynikającą z tego przepisu zasadę sprawiedliwości społecznej. Jednak we wniosku nie została przedstawiona odrębna argumentacja dla tego wzorca. Ten postawiony zarzut powiela w praktyce zarzut nieproporcjonalności, która została zbadana z perspektywy art. 31 ust. 3 konstytucji. W związku z tym, że również Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do badania zgodności przepisów ustaw z dyrektywami Unii Europejskiej, wnioskujemy także o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim wnioskodawcy domagają się kontroli przepisów konstytucyjnych z postanowieniami dyrektywy.

Dziękuję uprzejmie za uwagę. Pozostaję gotowa do udzielenia odpowiedzi na pytania związane z tą sprawą.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać w tej sprawie głos? Nie widzę. Wobec tego przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Wszyscy państwo zagłosowali. Dobrze, zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 19 posłów. Za – 17, przeciw – 2, nikt się nie wstrzymał. A zatem w tej sprawie mamy pozytywną opinię Komisji.

Przechodzimy do sprawy K 12/26. Pan profesor Karol Dobrzeniecki, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 12/26 została wszczęta wskutek wniosku Związku Pracodawców Rada Polskich Przedsiębiorców Globalnych. Ten właśnie aspekt podmiotowy będzie miał tu kluczowe znaczenie, dlatego że rekomendacją BEOS jest wniesienie o umorzenie postępowania.

We wniosku jako przedmiot zaskarżenia wskazano art. 26 ust. 1, ust. 1c, ust. 1f w związku z art. 22 ust. 4, art. 22a, art. 22b i art. 22c ustawy o podatku dochodowym osób prawnych w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r. i w związku z art. 8 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Wniosek został zakreślony. Zakresowo dotyczył przepisów rozumianych w taki sposób, że w celu zastosowania zwolnienia od obowiązku poboru podatku u źródła nakładają one na płatnika podatku dochodowego od przychodów z dywidend wymogi dochowania na etapie wypłaty należności należytej staranności w zakresie weryfikacji statusu spółki dominującej jako rzeczywistego właściciela. A także weryfikacji, czy wypłacana dywidenda nie stanowi dochodu otrzymanego lub osiąganego w związku ze sztuczną strukturą.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, ust. 84, ust. 87, ust. 91 i art. 217 Konstytucji RP, a także art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jako główne zarzuty wnioskodawca przedstawił, w jego ocenie, prawotwórczy charakter wykładni dokonanej przez organy podatkowe i sądy administracyjne. Podniósł, że w praktyce stosowania prawa zakwestionowanych przepisów wywiedziono normę, która nie wynikała z ich literalnego brzmienia. Organy stosujące prawo wbrew brzmieniu

tych przepisów dekodowały tak brzmiącą normę, że nakładała na płatnika podatku dochodowego od przychodów z dywidend wymóg dochowania należytej staranności w zakresie weryfikacji statusu rzeczywistego właściciela i braku sztucznej struktury. Tych wymogów w ocenie wnioskodawcy w tym okresie prawo nie nakładało.

Jak wspomniałem na samym początku, zastrzeżenia w tej sprawie budzą przede wszystkim kwestie formalnoprawne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojęcia dotyczące legitymacji wnioskowej podmiotów, kto z takim wnioskiem może wystąpić – mają na gruncie konstytucji charakter autonomiczny. A sformułowanie „dotyczy spraw objętych zakresem działania”, które w konstytucji wyznacza zakres kompetencji podmiotu, winno być wykładane w sposób ścisły.

Zasadnicze wątpliwości budzi to, czy dopuszczalna jest kontrola wskazanych we wniosku przepisów z uwagi na brak spełnienia warunku, by bezpośrednio te przepisy kształtowały relacje między pracownikami a pracodawcami. A do takich spraw właściwy będzie ten typ organizacji, którą są wnioskodawcy. Wnioskowane uregulowanie określa bowiem mechanizm poboru podatku u źródła od dywidend innych przychodów z udziału w zyskach osób prawnych, określa warunki zastosowania zwolnienia dywidendowego, wskazuje dokumenty wymagane w tego typu sprawach.

Kwestionowany jest sposób rozumienia tych przepisów, zgodnie z którym miałyby one nakładać na podatnika takie wymogi. Należy zwrócić uwagę, że właśnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego idzie w kontrze do uzasadnienia ze strony wnioskodawcy swojej kompetencji. Wnioskodawca próbuje wykazać, że w zakresie jego statutowych zadań leży kwestia dbania o interesy tej grupy pracodawców. Natomiast charakter norm konstytucyjnych oraz nadrzędna pozycja konstytucji w systemie źródeł prawa uniemożliwiają dokonywanie wykładni terminów konstytucyjnych na podstawie przepisów ustawowych czy też nawet statutowych.

Konstytucja przyznaje legitymację wnioskową do ochrony takich interesów organizacji pracodawców, które są związane z zatrudnieniem pracowników. Nie może natomiast służyć ochronie innych rodzajów interesów gospodarczych związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorców zrzeszonych w organizacjach pracodawców, kwestii na przykład podatkowych. Wnioskodawca kwestionuje przepisy, które nie dotyczą bezpośrednio stosunków pracy, zatrudniania pracowników, praw i obowiązków pracodawcy wobec pracownika. Ich przedmiotem są zupełnie inne kwestie, niewątpliwie ważne dla pracodawcy, ale w tym zakresie wykluczone przez ustrojodawcę z możliwości składania tego rodzaju wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

Stąd rekomendacja jest taka, żeby umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma. Nie widzę.

Wobec tego głosujemy.

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

Głosowało 20 posłów. Wszyscy za. W takim razie mamy tutaj pozytywną opinię.

Tak jak się umawialiśmy, dostałem sygnał, że mamy już odpowiednie kworum, żeby rozpatrzyć zaopiniowanie poselskiego projektu ustawy.

Wobec tego w tym momencie przejdziemy do punktu drugiego i poproszę pana mecenasa Bartosza Pawłowskiego o wskazanie ewentualnych niezgodności.

Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Bartosz Pawłowski:

Dziękuję, panie przewodniczący. Bartosz Pawłowski, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym.

Jeżeli pan poseł przedstawiciel wnioskodawców pozwoli na pewne uproszczenie – projekt zakłada możliwość odebrania licencji na kolejowe przewozy towarowe bądź też odmowę udzielenia takiej licencji w sytuacji, kiedy przewoźnik czy też posiadacz licencji bądź podmiot ubiegający się o licencję jest kontrolowany przez podmioty z państwa trzeciego, czyli pozaunijnego, bądź przez samo to państwo trzecie w sytuacji, kiedy równocześnie polscy przewoźnicy kolejowi albo przewoźnicy kolejowi mający siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej nie korzystają z rzeczywistej, porównywalnej i niedyskryminacyjnej możliwości wykonywania kolejowych

przewozów rzeczy na terenie tego państwa trzeciego. Aktem prawnym unijnym, który jest relevantny i jest jakimś wzorcem oceny, jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Dyrektywa określa m.in. kryteria mające zastosowanie do wydawania, odnawiania lub zmiany przez państwo członkowskie licencji przeznaczonych dla istniejących przedsiębiorstw kolejowych lub przedsiębiorstw kolejowych, które zostaną założone w Unii, jak określono w rozdziale trzecim tej dyrektywy. W skrócie, zgodnie z dyrektywą, kryteriami badanymi przy wydawaniu, udzielaniu licencji na przewozy kolejowe towarowe są kryteria dobrej reputacji, zdolności finansowej, kwalifikacji zawodowych oraz zdolności pokrycia zobowiązań z tytułu odpowiedzialności cywilnej, wyszczególnione dalej w dyrektywie. I tylko z tych powodów dyrektywa zezwala, co do zasady, na odmowę przyznania licencji bądź też jej cofnięcie.

Natomiast projekt proponuje możliwość odmowy bądź też cofania licencji z innych przyczyn. Dodam jeszcze tylko, że w opinii wskazaliśmy, że dyrektywa przewiduje także możliwość podejmowania pewnych działań również przez państwa członkowskie jednostronnie w sytuacji braku możliwości czy też braku wzajemności, jeżeli chodzi o dostęp do przewozów towarowych kolejowych w państwie trzecim. Przy czym te działania mogą polegać na odmowie dostępu do infrastruktury kolejowej, a nie na cofaniu licencji kolejowej.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Teraz poproszę pana posła Kacpra Płażyńskiego o odniesienie się do tych zarzutów. Tylko do zarzutów, a nie przedstawianie samej ustawy.

Poseł Kacper Płażyński (PiS) – spoza składu Komisji:

Sekundkę, tylko sobie włączę plik z uwagami pana mecenasa.

Szanowni państwo, nie mogę się zgodzić z opinią pana mecenasa, z tego względu że, jak zostało zauważone, jest to dyrektywa, która określa okoliczności, ale nie w sposób wystarczająco precyzyjny, kiedy można taką opinię cofnąć lub poddać się weryfikacji lub odmówić. Już sama okoliczność oceny reputacji jakiegoś przewoźnika jest czymś, co można doprecyzować i prawo Unii Europejskiej wcale tego nie wyklucza.

Pamiętajcie o tym, że dyrektywa to jest coś innego niż rozporządzenie. W zakresie naszego krajowego ustawodawstwa można pewne rzeczy doprecyzowywać. A w przypadku propozycji nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym naszego autorstwa jest to zbieżne z interesami zarówno Polski, jak i Unii Europejskiej. I idzie w sukurs zapisom traktatowym, których jedna z takich naczelnych zasad przy relacjach Unią Europejską czy państwa Unii Europejskiej z państwami spoza obszaru wolnego handlu zakłada zasadę wzajemności, równego dostępu do rynków.

Jednocześnie, jak wskazano w ostatnim akapicie oceny pisemnej autorstwa pana dyrektora Cieślika, pozwolę sobie zacytować: „Dyrektywa 2012/34 nie umożliwia jednak odmowy przyznania lub cofnięcia licencji przedsiębiorstwu kolejowemu z siedzibą w jednym z państw członkowskich, nawet jeżeli decydujący wpływ na to przedsiębiorstwo wywiera podmiot z państwa trzeciego, które nie zapewnia równego dostępu do swojego rynku kolejowego przedsiębiorstwom kolejowym w Unii Europejskiej”. To zdanie jest najważniejsze, bo ono tak naprawdę jest przeciw całemu ciągowi argumentacji przedstawionej w tej opinii, który dotyczył kwestii możliwości realizacji czy możliwości zgłaszania protestów na poziomie Komisji Europejskiej wobec tego, kiedy dochodzi do dyskryminacji przewoźników z państw Unii Europejskiej w ramach transportu transgranicznego.

Ta ustawa nie dotyczy transportu transgranicznego, czyli usuwa lukę prawną. Doszczegóławia dyrektywę unijną w sytuacjach, w których po prostu przychodzi sobie spółka spoza obszaru Unii Europejskiej, jest w 100% jej właścicielem, jest państwem spoza tego obszaru lub też po prostu beneficjent rzeczywisty jest spoza tego obszaru i udostępnia jej się cały rynek, ma możliwość realizacji swoich interesów. Przy czym jednocześnie państwa Unii Europejskiej ze swoimi firmami nie mają tego samego w tamtym państwie, które jest rzeczywistym właścicielem firmy, czy też firmy będące spoza obszaru UE są właściwymi właścicielami, rzeczywistymi beneficjami tego podmiotu gospodarczego zarejestrowanego po prostu w jednym z państw UE. W związku z tym nie sposób się zgodzić z tą argumentacją.

Mam nadzieję, że pan mecenas podda teraz refleksji po tych moich argumentach swoje stanowisko. Oczywiście najlepiej takie sprawy – zgodne z interesem, z polską racją stanu – przyjmować wspólnie, w konsensusie, również w oparciu o naszych wybitnych ekspertów.

Panie mecenasie, zachęcam do zmiany tej opinii, przychylenia się do tego, że żadne potencjalne łamanie prawa Unii Europejskiej nie może tu zachodzić. A patrząc z takiego bezpieczeństwa procesowego, tak to nazwijmy, jestem w stanie wyobrazić sobie sytuację, w której dyrektywa rzeczywiście jest nieprecyzyjna, a w zasadzie zakłada w pewien sposób, że kluczowym organem, który rozpatruje takie kwestie, jest tzw. niezależny organ kontrolny. W Polsce to się nazywa Urząd Transportu Kolejowego.

Wyobrażam sobie, że w toku prac legislacyjnych nad tą ustawą można się zastanowić, czy na wszelki wypadek to nie minister właściwy spraw transportu decydowałby o tym, czy wycofać taką licencję wydaną już przewoźnikowi spoza UE, ale zarejestrowanemu w Polsce. A może rzeczywiście zostawić to, tak jak jest to w większości tego typu kompetencji, przy Urzędzie Transportu Kolejowego? To rzeczywiście możemy rozważyć, ale myślę, że jest to okoliczność, z którą możemy śmiało sobie poradzić w dalszym toku postępowania nad ustawą. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę bardzo, panie mecenasie.

Ekspert z BEOS Bartosz Pawłowski:

Chciałbym tylko ustosunkować się do jednej kwestii, którą pan poseł podniósł. Wymóg dotyczący dobrej reputacji jest wprowadzie nieokreślony, ale nie aż tak, jak pan poseł twierdzi. Art. 19 dyrektywy wyraźnie określa zakres wymogu dobrej reputacji – dotyczy on skazania za pewne przestępstwa oraz upadłości. Tylko w tym zakresie jest rozważana reputacja, a nie w szerszym zakresie kontroli przez inne państwa członkowskie.

Poseł Kacper Płażyński (PiS) – spoza składu Komisji:

Nie sposób się z tym zgodzić. Gdyby tak było, to na etapie przyznawania w Polsce licencji w 2024 r. wszystko byłoby pozamiatane. Otwarcie tej dyskusji jest przyznanie licencji konkretnemu przewoźnikowi UZ Cargo Poland, czyli spółki, której właścicielem w 100% są państwowe koleje ukraińskie. On śmiało może sobie działać na naszym rynku, a my u nich nie możemy.

Droży państwo, mimo zapewnień swego czasu rządu ukraińskiego, że zostanie to zmienione ustawowo, niestety projekt ustawy po stronie ukraińskiej został wrzucony do kosza jakiś rok temu i nic się w tej sprawie nie dzieje.

Wracając, gdyby tak było, jak mówi pan mecenas, to Czechy, Słowacy oraz Węgrzy nie odmówiliby przyznania licencji UZ Cargo Poland. I z tego, co wiem, płaszczyzną odmówienia była kwestia reputacji. Gdyby to było dookreślone tak zero-jedynkowo, jak sugeruje to pan mecenas, to nie mogliby zastosować tego rozwiązania. A ich odmowa nie została w żaden sposób zweryfikowana, zażalona przez organy Komisji Europejskiej. W związku z czym uczmy się od naszych sąsiadów, jak w takich sprawach postępować.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w dyskusji z pytaniami do pana mecenasa bądź do pana posła, przedstawiciela wnioskodawców? Nie widzę. Wobec tego będziemy głosować. Oczywiście, przypominam, głosujemy za niedopuszczalnością, czyli jeżeli chcemy dopuścić, głosujemy przeciw.

Kto z państwa jest za niedopuszczalnością projektu do dalszych prac legislacyjnych? Proszę o naciśnięcie właściwego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 23 posłów. Za – 13, przeciw – 10. Komisja stwierdziła, że projekt jest dopuszczalny do dalszych prac legislacyjnych.

Poseł Kacper Płażyński (PiS) – spoza składu Komisji:

Bardzo dziękuję Komisji za tę decyzję. To bardzo ważny projekt. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję panu mecenasowi. Dziękuję panu posłowi Kacprowi Płażyńskiemu.

Przechodzimy do realizacji kolejnych punktów.

Teraz w sprawie SK 79/25 poproszę panią mecenas Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz.

Ekspert z BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

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

Sprawa o sygn. akt SK 79/25 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Zakwestionowane zostały przepisy dwóch ustaw, mianowicie art. 13 i art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, a także art. 40 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

Skarga została wniesiona na tle sporu pomiędzy pacjentką a lekarką. Skarżąca w niniejszej sprawie stwierdza, że w związku z obowiązywaniem kwestionowanych przepisów w różnych postępowaniach sądowych lekarka ujawniała informacje dotyczące jej stanu zdrowia i leczenia, które powinny pozostawać objęte tajemnicą lekarską.

Z perspektywy przedstawionej przez skarżącą problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy relacji pomiędzy prawem pacjenta do ochrony prywatności a prawem lekarza do obrony własnych interesów prawnych. Zakwestionowane zostały przepisy dwóch ustaw, jak wspomniałam, ale są one bliźniacze, niemalże jednakowo brzmiące, odnoszą się do wyłączeń, innymi słowy dyspens od tajemnicy medycznej, czyli wskazują przesłanki, kiedy tajemnica medyczna może zostać ujawniona.

Skarżąca argumentuje, że obowiązujące przepisy nie przewidują dostatecznie precyzyjnych przesłanek umożliwiających ujawnienie informacji objętych tajemnicą lekarską. Nie zawierają odpowiednich gwarancji, które miałyby chronić prywatność. To wskazuje na zasadność jej argumentów dotyczących naruszenia art. 47 konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. W jej ocenie prowadzi to również do nadmiernej ingerencji w prawo do prywatności, ale także do arbitralności stosowania prawa. W tym zakresie stawia ona zarzuty naruszenia zasady równości – art. 32 konstytucji, naruszenia godności osoby ludzkiej – art. 30 konstytucji, a także bardzo generalnie określonej zasady demokratycznego państwa prawnego, która wynika z art. 2 konstytucji.

Proponowane w niniejszym projekcie stanowisko nie odnosi się jednak merytorycznie do tych zarzutów, gdyż zasadniczym problemem w tej sprawie są liczne przeszkody formalne, które uniemożliwiają wydanie wyroku co do istoty. Po pierwsze, brak należytego uzasadnienia części wzorców kontroli. W tym zakresie odnoszę się do art. 2, art. 30 i art. 32 konstytucji. W skardze zabrakło argumentacji, która wyjaśniałaby, w jaki konkretnie sposób zaskarżone przepisy naruszały zasadę demokratycznego państwa prawnego, godność człowieka, a także zasadę równości. W konsekwencji kontrola w tym zakresie jest naszym zdaniem niedopuszczalna.

Część zakwestionowanych przez skarżącą przepisów nie była podstawą ostatecznego orzeczenia w jej sprawie. Przepisy te bowiem dotyczą dochowania czy też – z drugiej strony, w zakresie dyspensy – ujawnienia tajemnicy medycznej po śmierci pacjenta, co w sposób oczywisty nie odnosiło się do sytuacji skarżącej. Ta okoliczność uzasadnia umorzenie postępowania w części, która miałaby dotyczyć badania przepisów dotyczących ujawnienia tajemnicy medycznej po śmierci pacjenta.

Skarga również ma częściowo charakter *actio popularis*, dlatego że skarżąca domaga się wprowadzenia do systemu prawnego nowych regulacji dookreślających zasady zwalniania lekarzy z tajemnicy zawodowej podczas obrony ich praw w postępowaniach cywilnych i karnych. Taki sformułowany postulat nie służy usunięciu indywidualnego naruszenia praw skarżącej, ale zmierza do ochrony interesów szerokiej grupy lekarzy i pacjentów. W tym zakresie właśnie stwierdzamy, że skarga przybiera charakter skargi powszechnej, która nie jest dopuszczalna w polskim modelu skargi konstytucyjnej.

Ponadto zarzuty dotyczą w istocie zaniechania ustawodawczego, dlatego że ten klucz zarzutów sprowadza się do stwierdzenia, że ustawodawca nie stworzył regulacji, która zdaniem skarżącej powinna być wprowadzona, aby chronić jej prawo do prywatności. Tymczasem, jak wykazujemy w projekcie stanowiska, TK nie jest właściwy do badania zaniechań ustawodawczych. Wskazujemy, że taki charakter mają zarzuty sformułowane przez skarżącą. W związku z powyższym wnosimy o umorzenie postępowania w całości.

Jednocześnie jednak celem uzupełnienia argumentacji o wątek merytoryczny chciałabym dodać, że w związku z obowiązywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ogólnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 kwietnia 2016 r. o ochronie danych, znanego jako rozporządzenie RODO, funkcjonuje przepis, mianowicie art. 9 ust. 2 lit. f ust. 1, który zabrania przetwarzania danych wrażliwych, w tym danych medycznych, które są niewątpliwie sensytywne. Ten przepis nie ma zastosowania, jeśli spełniony jest jeden z wymienionych w ust. 2 tego przepisu warunków. To jest to, co możemy aplikować do interesującego nas przypadku,

gdy przetwarzanie jest niezbędne do ustalenia dochodzenia lub obrony roszczeń albo w ramach postępowania wymiaru sprawiedliwości przez sąd. Tak że niewątpliwie w takich przypadkach również mamy do czynienia z dyspensą, jeśli chodzi o ujawnienie tajemnicy medycznej w postępowaniach i cywilnych, i karnych, jeśli chodzi o ochronę uprawnień lekarzy.

Bardzo dziękuję za uwagę. Jestem gotowa do odpowiedzi na ewentualne pytania dotyczące tej sprawy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Rozumiem, że mamy ręcznie, czy już wszystko gra?. Jeżeli nie ma pytań, to możemy przystąpić do głosowania. Jednak coś nie działa.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Tak, mamy jakieś problemy.

Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:

Głosowało 17 posłów. Za – 16, wstrzymała się od głosu – 1.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak. Zatem 17 posłów głosujących. Za – 16, wstrzymała się – 1. Mamy pozytywną opinię.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, K 4/25. Pan profesor Piotr Radziewicz, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Piotr Radziewicz:

Piotr Radziewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Wysoka Komisjo. Sprawa o sygn. akt K 4/25 została zainicjowana wnioskami grupy posłów i grupy senatorów, które zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP trzech przepisów: art. 432 ust. 3, ust. 5 i ust. 5a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Przepisy te, mówiąc ogólnie, regulują środki nadzoru ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad rektorami uczelni publicznych, w tym m.in. możliwość wystąpienia z wnioskiem do kolegium elektorów, czyli takiego ciała uczelnianego, wewnątrzuczelnianego, o odwołanie rektora, możliwość zawieszenia go do czasu rozpatrzenia wspomnianego wniosku, możliwość samodzielnego odwołania go w razie rażącego lub uporczywego naruszania prawa oraz analogiczne uprawnienie ministra wobec pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni. To jest najnowsza regulacja z tych zaskarżonych, dodana w 2024 r. Wszystkie wcześniejsze obowiązują od roku 2018.

Wnioskodawcy podnieśli też, mówiąc w największym uproszczeniu, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę autonomii szkół wyższych i prawo dostępu do służby publicznej. Wkraczają bowiem w kompetencje kreacyjne, wyborcze organów uczelni. Zarzucili także brak jasno uregulowanej procedury odwołania rektora, w tym trybu stwierdzenia naruszeń prawa oraz charakteru prawnego wymaganych, wspomnianych przeze mnie konsultacji, a także nieproporcjonalność środka nadzorczego, jakim jest zawieszenie rektora.

Po analizie formalnej wniosku zaproponowaliśmy, aby część zarzutów umorzyć, dlatego że ta grupa zarzutów tylko dość powierzchownie, naszym zdaniem, jest osadzona w prawie konstytucyjnym. Koncentruje się przede wszystkim na stwierdzaniu różnorodnych braków i luk normatywnych. Zawiera także rozważania hipotetyczne, postulaty *de lege ferenda*. Wszystko to wykracza poza kognicję trybunału i w istocie dotyczy także w znacznej części zaniechań ustawodawczych, których TK także nie kontroluje.

Natomiast zdecydowaliśmy się merytorycznie ocenić najpoważniejszy zarzut – dotyczący naruszenia zasady autonomii uczelni wyższej. Ten zarzut dotyczył przede wszystkim art. 432 ust. 5 ustawy. Przepis ten dotyczy dość wąsko określonej sytuacji wyjątkowej, polegającej na rażącym bądź uporczywym naruszeniu prawa przez rektora uczelni publicznej w trakcie pełnienia funkcji i wymaga zastosowania wcześniej, przed odwołaniem, takiej specyficznej procedury opiniodawczej.

Minister musi się zwrócić o opinię do Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz do konferencji rektorów. Ta opinia jest niewiążąca, ale wymóg jej zasięgnięcia jest istotny ze względów formalnych. Po odwołaniu rektora jego następca jest wybierany przez kolegium

elektorów na okres do końca kadencji swojego poprzednika. W okresie od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu do dnia wyboru rektora obowiązki rektora pełni osoba wskazana w statucie uczelni bądź najstarszy członek senatu uczelni, który ma co najmniej stopień doktora.

Minister nie uczestniczy w tej procedurze. W tym kontekście należy zauważyć, że kompetencja ministra dotyczy, jak już wspomniałem, sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, w której rektor uczelni nie wykonuje należycie swoich obowiązków, narusza w sposób kwalifikowany prawo. Naszym zdaniem, aby minister mógł adekwatnie reagować na takie właśnie niezgodne z prawem działania rektora uczelni publicznej, powinien dysponować odpowiednimi środkami prawnymi oraz mechanizmami wdrożenia tych środków. Tym bardziej że akty nadzorcze ministra podlegają kontroli sądowej. Są wydawane w postaci decyzji administracyjnej.

Wnioskodawcy nie kwestionują ani potrzeby, ani konstytucyjnej dopuszczalności personalnego środka nadzoru ministra, o którym teraz opowiadam. Natomiast ich zastrzeżenia dotyczą, jak podkreślają, arbitralnych i nadmiernie uznaniowych podstaw podejmowania nadzoru oraz pomijania woli środowiska akademickiego, w szczególności kolejalnych organów uczelni.

Na samo zakończenie, dosłownie w trzech zdaniach, żeby nie przeciągać tej sprawy, chciałbym powiedzieć, że w tym miejscu warto odnotować, że konstytucja gwarantuje autonomię szkół wyższych, ale na zasadach określonych w ustawie. To wynika wprost z art. 70 ust. 5 konstytucji. W wypadku, o którym rozmawiamy, regulacja ma bardzo wąski zakres przedmiotowy. Dotyczy bowiem tylko takich sytuacji, kiedy dochodzi do kwalifikowanego naruszenia prawa przez rektora, jak również przewiduje jednak, wbrew temu, co twierdzą wnioskodawcy, konsultacje ze środowiskiem akademickim w postaci obowiązkowego zasięgnięcia opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego i Nauki i odpowiednich konferencji rektorów.

Naszym zdaniem została także naruszona zasada proporcjonalności, gdyż odwołanie rektora przez ministra znajduje oparcie choćby w zasadzie ochrony porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Wreszcie z preambuły konstytucji wynika zasada sprawności działania instytucji publicznych też w takim sensie, w jakim uważamy, że te instytucje powinny działać legalnie. A właśnie uczelnie publiczne do takich instytucji publicznych w rozumieniu preambuły i orzecznictwa trybunału można zaliczyć.

Podsumowując, proponujemy uznać, że art. 432 ust. 5 ustawy jest zgodny z art. 70 ust. 5 konstytucji, czyli z przepisem autonomii uczelni, a w pozostałym zakresie proponujemy postępowanie umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Nie widzę. Zatem głosujemy.

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

Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 17 posłów. Wszyscy za. Mamy zatem pozytywną opinię.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – K 1/25. Ponownie pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, proszę bardzo.

Ekspert z BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Sprawa o sygn. akt K 1/25 została zainicjowana wnioskiem prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i dotyczy przepisów ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.

Wnioskodawca zakwestionował art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym zakaz handlu wynikający z art. 5 tej ustawy nie obowiązuje w trzech kolejnych niedzielach poprzedzających Wigilię Bożego Narodzenia, co w praktyce oznacza zwiększenie liczby niedziel handlowych w grudniu z dwóch do trzech. Został także zakwestionowany art. 7 ust. 1b, zgodnie z którym pracownik lub zatrudniony może wykonywać pracę w handlu najwyżej w dwie spośród trzech niedziel handlowych. Wnioskodawca sformułował wobec tych przepisów cztery zasadnicze zarzuty konstytucyjne. Dla przejrzystości przedstawię projekt stanowiska według trzech zagadnień. Najpierw przedmiot kontroli, problemy konstytucyjne, a także proponowane stanowisko wobec każdego z tych problemów konstytucyjnych.

Pierwszy problem konstytucyjny zdaniem wnioskodawcy dotyczy zwiększenia liczby niedziel handlowych. Wnioskodawca wywodzi, że prowadzi to do nieuzasadnionego uprzywilejowania przedsiębiorców, którzy działają w handlu, względem przedsiębiorców z innych branż, co miałyby naruszać zasadę równości wobec prawa. W opinii BEOS zarzut ten jest niezasadny.

Po pierwsze, wnioskodawca porównuje podmioty, które nie znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej. Wnioskodawca przyjmuje bowiem jako grupę odniesienia pracodawców w ujęciu ogólnym wynikającym z Kodeksu pracy. Tymczasem regulacja objęta kontrolą dotyczy wyłącznie prowadzenia działalności handlowej w placówkach handlowych, stanowi element szczególnego reżimu prawnego ograniczającego handel w niedzielę i święta. Odnosi się wyłącznie do przedsiębiorców, a nie do pracodawców w ogólności objętych zakresem zastosowania tej ustawy. Przedsiębiorcy z innych sektorów takim ograniczeniom nie podlegają. Wskazujemy tutaj przede wszystkim na przepisy Kodeksu pracy, art. 151¹⁰, który wskazuje bardzo szeroki katalog wyłączeń, w których to dozwolona jest praca w niedzielę i święta.

Po drugie, wywodzimy, że skoro tylko przedsiębiorcy handlowi są objęci zakazem handlu, to ustawodawca może również odrębnie uregulować wyjątki od tego zakazu. Nie oznacza to jeszcze nierównego traktowania. Po trzecie, ta dodatkowa niedziela handlowa została wprowadzona w szczególnym okresie przedświątecznym, który charakteryzuje się zwiększonym popytem konsumenckim. Ustawodawca zareagował na specyficzną sytuację rynku handlowego, czego nie można postrzegać w kategorii przywileju dla określonej grupy przedsiębiorców. W konsekwencji proponujemy uznanie, że kwestionowany art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Problem drugi niejako wynika z zarzutu nierównego traktowania, ale już w optyce sytuacji pracowników w sektorze handlu. Wnioskodawca twierdzi, że pracownicy handlu zostali potraktowani gorzej niż inni pracownicy, ponieważ muszą odpracować wolną Wigilię, która została wprowadzona przepisami ustawy z 6 grudnia 2024 r. poprzez właśnie dodatkową pracę w dodatkową trzecią niedzielę handlową. Ten zarzut wnioskodawca oparł o art. 32 Konstytucji RP, ale jako właściwy wzorzec kontroli w tym zakresie wskazuje też zasadę sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności.

W opinii BEOS ten zarzut jest niezasadny. Kluczowe znaczenie ma bowiem treść art. 7 ust. 1b ustawy. Przepis ten wprost stanowi, że pracownik może pracować najwyżej w dwie spośród trzech handlowych niedziel grudniowych. Oznacza to, że zwiększenie liczby niedziel handlowych nie zwiększa liczby niedziel, w których konkretny pracownik może zostać zobowiązany do pracy. Zmianie ulega wyłącznie organizacja pracy, co pozostaje po stronie pracodawcy. Pracownik sektora handlu zachowuje więc zasadniczo ten sam poziom ochrony, jaki istniał wcześniej. Nie można więc mówić o pogorszeniu jego sytuacji prawnej. Problem trzeci, który z tego względu... Konkludując, przepis art. 7 ust. 1b jest zgodny z przepisami konstytucji – z art. 32 ust. 1.

Problem trzeci, jaki podnosi wnioskodawca, jest następujący. Dodatkowa niedziela handlowa narusza konstytucyjne prawo pracowników do wypoczynku, a pośrednio ingeruje w życie rodzinne pracowników. Jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 66 ust. 2 konstytucji, a także art. 18, art. 47 i art. 71 konstytucji. W tym zakresie BEOS proponuje umorzenie postępowania, dlatego że wnioskodawca co prawda przytoczył treść wzorców konstytucyjnych, ale nie wykazał w sposób wymagany przez ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dlaczego konkretnie zaskarżona regulacja miałaby te prawa naruszać. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi w tym zakresie przesłankę umorzenia postępowania. Niezależnie jednak od przeszkody formalnej w projekcie stanowiska podnosimy, że ten zarzut jest chybiony, ponieważ pracownik nadal może pracować tylko w dwie niedziele, a nie trzy, jak twierdzi wnioskodawca. Nie dochodzi zatem do zwiększenia wymiaru pracy i ograniczenia tym samym jego prawa do wypoczynku.

Problem czwarty dotyczy braku sankcji za naruszenie limitu dwóch niedziel. Ten zarzut odnosi się do art. 7 ust. 1b. Wnioskodawca twierdzi, że przepis ten jest niekonstytucyjny, ponieważ nie przewiduje odrębnej sankcji za naruszenie ograniczenia polegającego na powierzeniu pracy w więcej niż dwie niedziele handlowe w grudniu. Zarzut ten został oparty o naruszenie zasad przyzwoitej legislacji i ochrony zaufania do państwa. Wnioskodawca twierdzi, że wraz z przyjęciem tego ograniczenia co do powierzenia pracy pracownikowi w przepisie powinny znaleźć się postanowienia sankcjonujące naruszenie tego ograniczenia.

W tym zakresie BEOS nie odnosi się merytorycznie do zarzutu. Wnosi o umorzenie postępowania z tego względu, że zarzut wnioskodawcy dotyczy nie istniejącego przepisu, dotyczy raczej oczekiwania stworzenia nowej regulacji przez ustawodawcę. Wskazujemy, że jest to zarzut zaniechania ustawodawczego, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja nie wymaga, aby każdy obowiązek ustawowy był opatrzony odrębną sankcją umieszczoną bezpośrednio przy przepisie, który ustanawia ten obowiązek czy też ograniczenie.

Jakkolwiek w tym zakresie odnosimy się również merytorycznie, niejako wskazując niezasadność zarzutów wnioskodawcy, wskazując, że art. 7 ust. 1b, a raczej jego naruszenie może być sankcjonowane na podstawie już istniejących przepisów ustawy, przede wszystkim art. 10 pkt 1 tej ustawy. W określonych sytuacjach możemy posiłkować się także przepisami Kodeksu karnego – art. 218a pkt 1, jeżeli mamy do czynienia z uporczywością i złośliwością w zakresie powierzenia pracy pracownikowi czy też zatrudnionemu w niedzielę objętą zakazem. Możemy również posiłkować się przepisami art. 151 Kodeksu pracy – który odnosi się tylko do pracownika, nie do zatrudnionego – w perspektywie naruszenia prawa do określonego czasu pracy pracownika.

Jednak tak, jak wspomniałam, w kontekście art. 7 ust. 1b ustawy wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na podniesiony zarzut zaniechania ustawodawczego. Konkludując, wskazujemy, że art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz w niektóre dni jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zaś zakresie z przywołanych względów wnosimy o umorzenie postępowania. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zadać pytanie albo zabrać głos? Nie widzę.

A zatem głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Proszę nacisnąć odpowiedni przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 14 posłów. Za –10, przeciw – 4. W tej sprawie mamy pozytywną opinię.

Kolejna sprawa to jest K 15/25. 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 sygn. akt SK 15/25 została wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Skarżący kwestionuje nieobowiązującą już od wielu lat, od początku 2019 r., regulację określającą zasady, w tym przede wszystkim terminy, dotyczące zmiany formy opodatkowania przez podatników prowadzących działalność gospodarczą lub rozpoczynających prowadzenie takiej działalności.

Stan faktyczny sprawy jest następujący. Skarżący prowadził już od dłuższego czasu działalność gospodarczą, a dodatkowo w pewnym momencie w trakcie roku podatkowego przystąpił do spółki. W związku z uzyskaniem prawa do zysku w spółce skarżący złożył zatem oświadczenie dotyczące wyboru formy opodatkowania zysków uzyskanych z tytułu udziału w spółce, wybierając sobie akurat podatek liniowy. Organ podatkowy przeprowadził stosowną kontrolę i uznał, że skarżący złożył po terminie oświadczenie o wyborze formy opodatkowania dochodów uzyskanych z tytułu udziału w spółce. Skarżący błędnie uznał bowiem, jak się okazało, co zostało stwierdzone później w trakcie postępowania sądowo-administracyjnego, że przystępując do spółki, rozpoczyna nową działalność gospodarczą w trakcie trwania roku podatkowego. W konsekwencji przyjął, że w jego sytuacji powinna znajdować zastosowanie taka regulacja szczególna, czyli wyjątek od zasady składania oświadczenia do 20 stycznia roku podatkowego. Sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącego potwierdziły w sposób jednoznaczny, że złożone przez skarżącego oświadczenie o wyborze sposobu opodatkowania nastąpiło z uchybieniem terminu do 20 stycznia roku podatkowego, a w konsekwencji to oświadczenie nie wywołało żadnych skutków prawnych.

Gdybyśmy mieli całą skargę konstytucyjną ująć w dwóch zdaniach, to problem konstytucyjny stawiany w skardze sprowadza się do oceny, czy ta regulacja ograniczająca możliwość wyboru formy opodatkowania podatnikowi rozpoczynającemu działalność gospodarczą w trakcie trwania roku podatkowego narusza w szczególności prawo własności. Ponadto wymaga rozważenia, czy skutkuje niekonstytucyjnym zróżnicowaniem sytuacji podatników w zależności od momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej, a więc czy powoduje nierówne traktowanie podmiotów rozpoczynających działalność na początku roku podatkowego oraz podatników rozpoczynających działalność w jego trakcie.

W proponowanym projekcie stanowiska rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W naszej ocenie skarga zawiera

liczne wady i niedoskonałości skutkujące brakiem możliwości merytorycznego rozpoznania. Oczywiście one są opisane szczegółowo w stanowisku. Skoncentruję się po prostu na dwóch takich zasadniczych aspektach.

Pierwszy aspekt dotyczy wzorców kontroli konstytucyjności. Skarżący bowiem dla regulacji prawa daninowego wskazał art. 64, a jak wiadomo, art. 64 nie stanowi co do zasady adekwatnego wzorca kontroli dla regulacji prawa daninowego. Ponadto wywody skarżącego dotyczą nie tyle naruszenia konstytucyjnego prawa własności, co pozbawienia skarżącego jako podatnika możliwości rozsądnego i realnego wyboru podstawy opodatkowania w trakcie trwania tego roku podatkowego. Należy jednak zauważyć, że wbrew twierdzeniom skarżącego nie istnieje jakiegokolwiek prawo do gwarantowanej konstytucją formy opodatkowania, jak to nazywa skarżący i co próbuje wywodzić z przepisów konstytucji. Tym bardziej nie sposób wywodzić tego prawa z art. 64 konstytucji. Zatem skarżący dopatruje się w konstytucji pewnego rodzaju gwarancji, których tam nie ma.

Z kolei brak możliwości rozpoznania sprawy przez pryzmat art. 64 konstytucji, czyli tego jednego wzorca wyrażającego prawa lub wolności konstytucyjne, powoduje, że nie jest możliwe rozpoznanie pozostałych zarzutów, czyli chociażby zasady równości. Jednak nawet, gdyby teoretycznie ten zarzut naruszenia zasady równości gdzieś był rozważany, to jednak skarżący popełnia tego rodzaju błąd, wskazując na nierówne traktowanie dwóch kategorii podmiotów. Jednak co jest kluczowe, w rzeczywistości on sam nie należy do żadnej z wymienionych przez siebie kategorii. Nie jest bowiem ani przedsiębiorcą dokonującym wyboru sposobu opodatkowania z początkiem roku, czyli do 20 stycznia roku podatkowego, ani – wbrew jego twierdzeniom – nie jest przedsiębiorcą rozpoczynającym działalność gospodarczą w trakcie roku podatkowego.

Drugi aspekt dotyczy kwestii związanych bezpośrednio z sytuacją faktyczną i prawną skarżącego, która determinuje zakres dopuszczalności rozpoznania skargi. Skarżący bowiem w istocie kontestuje ówczesnie obowiązującą konstrukcję wyboru formy opodatkowania, która zgodnie z intencją ustawodawcy była ograniczona terminami, mianowicie co do zasady od 1 do 20 stycznia danego roku danego roku podatkowego, licząc od początku tego roku podatkowego. Ustawodawca z dniem 1 stycznia 2019 r. istotnie zmienił konstrukcję wyboru formy opodatkowania w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej.

Jednakże skarżący uznaje nowy, aktualnie obowiązujący model jako w istocie jedyny konstytucyjnie właściwy. Obecna konstrukcja obowiązująca od 2019 r., która nie objęła skarżącego, niewątpliwie jest względniejsza, bardziej elastyczna i bardziej dogodna dla przedsiębiorców. Jednak nie oznacza to automatycznie niezgodności z konstytucją dawnego rozwiązania. Nie istnieje, jak już wspomniałem, konstytucyjne prawo do sposobu wyboru opodatkowania. Tym bardziej zatem trudno wywodzić z konstytucji konieczność zapewnienia podatnikom możliwości nieograniczonego, dowolnego modyfikowania form opodatkowania w trakcie roku podatkowego.

Właściwie gdyby sprowadzić zarzuty skarżącego do jednego zdania, to w istocie z perspektywy skarżącego zaskarżony przepis nie zawiera konkretnego uregulowania, którego istnienie zadowalałoby skarżącego w takim znaczeniu, że to dawne uregulowanie nie jest tym nowym, korzystniejszym uregulowaniem obowiązującym od 2019 r. I właściwie do tego sprowadza się cała argumentacja skarżącego. Zatem uzasadnienie skargi stanowi w istocie polemikę z decyzjami organów podatkowych oraz orzeczeniami sądów administracyjnych w sprawie skarżącego, co czyni merytoryczne rozpoznanie skargi niedopuszczalnym. Instrument w postaci skargi konstytucyjnej do trybunału, co oczywiste, nie może służyć sanowaniu błędów lub zaniedbań skarżącego popełnionych w toku postępowania poprzedzającego wystąpienie ze skargą.

Problem skarżącego leży w niewłaściwym zinterpretowaniu przez niego przepisów podatkowych dotyczących zasad zmiany formy opodatkowania w trakcie roku podatkowego. W trakcie roku podatkowego skarżący dokonał niewłaściwej interpretacji zakwestionowanego przepisu. Co więcej, nawet przyjmując tę wadliwą interpretację skarżącego, zakładającą teoretycznie, hipotetycznie, że to przystąpienie do spółki byłoby zakwalifikowane jako rozpoczęcie nowej działalności gospodarczej, to również i w tym wypadku skarżący uchybił terminowi złożenia tego oświadczenia. Niezależnie od różnego rodzaju rozbieżności w kwestii samej interpretacji tych przepisów przez skarżącego popełnione przez niego błędy powodują, że wydanie wyroku w tej sprawie nie zmieni jego sytuacji.

Z tego względu wnioskujemy o niedopuszczalność wydania wyroku, umorzenie postępowania w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę. Głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią przedmiotu tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 10 głosów. Wszyscy za. Pozytywna opinia w tej sprawie.

Teraz sprawa P 15/26. Dzisiaj najbardziej zapracowana pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz. Proszę bardzo.

Ekspert z BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

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

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 15/26 została zainicjowana pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Sprawa dotyczy zgodności z konstytucją... Chodzi o zgodność art. 33 ust. 3a zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, a idzie o zgodność z art. 4 akapitem 1 pkt 2 Europejskiej karty społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r., której Polska jest stroną.

Sprawa zainicjowana została pytaniem prawnym. Postępowanie przed pytającym sądem dotyczyło indywidualnej sprawy policjanta, który domagał się ponownego przeliczenia rekompensaty za wypracowane nadgodziny, wskazując, że otrzymane przez niego świadczenie nie realizuje standardu wynikającego z Europejskiej karty społecznej, która obowiązuje Rzeczpospolitą Polską.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis art. 33 ust. 3a ustawy o Policji przewiduje ustalenie pewnego algorytmu dla obliczenia rekompensaty pieniężnej za służbę w godzinach ponadwymiarowych i wskazuje, że tę rekompensatę pieniężną przyznaje się w wysokości 1/172 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego policjantowi na stanowisku zajmowanym w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego za każdą godzinę służby przekraczającą normę określoną we wcześniejszym przepisie.

Istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy rekompensata pieniężna za służbę ponadnormatywną może zostać ustalona na poziomie odpowiadającym zwykłemu wynagrodzeniu za godzinę służby, czy też zgodnie z Europejską kartą społeczną musi zawierać element podwyższenia rekompensujący zwiększony wysiłek fizyczny związany z pracą lub służbą ponad obowiązujące normy czasu pracy.

Jedynym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 4 akapit 1 pkt 2 Europejskiej karty społecznej. Przytoczę jego brzmienie w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia: „Umawiające się strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych”.

Wysoko Komisjo, projekt stanowiska przygotowany przez BEOS proponuje uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanym standardem wynikającym z Europejskiej karty społecznej.

Za takim rozstrzygnięciem przemawiają cztery zasadnicze argumenty.

Po pierwsze, standard Europejskiej karty społecznej wymaga zwiększonej rekompensaty. Przepis, który stanowi wzorzec kontroli, gwarantuje nie samo wynagrodzenie za pracę ponad normę, ale wynagrodzenie zwiększone. Celem tego rozwiązania jest kompensacja dodatkowego wysiłku podejmowanego przez pracownika lub funkcjonariusza wykonującego obowiązki ponad standardowy wymiar czasu pracy.

Po drugie, ustawowy mechanizm zakotwiczony w naszej ustawie o Policji nie zapewnia rzeczywistego podwyższenia stawki. W ocenie BEOS stawka wskazana w zakwestionowanym przepisie nie prowadzi do uzyskania wynagrodzenia wyższego od standardowej stawki godzinowej. Przeciętny miesięczny wymiar służby policjanta wynosi około 160 godzin, co oznacza, że wartość jednej godziny służby jest faktycznie wyższa niż kwota wynikająca z zastosowanego współczynnika wykorzystywanego do obliczenia stawki za pracę czy służbę w godzinach ponadwymiarowych. W konsekwencji rekompensata za nadgodziny może okazać się niższa nawet niż zwykłe wynagrodzenie za godzinę służby. Nie zostaje więc osiągnięty cel wynikający z Europejskiej karty społecznej, jakim jest przyznanie świadczenia o charakterze podwyższonym.

Argument trzeci. W projekcie stanowiska wskazano, że Europejski Komitet Praw Społecznych, czyli organ, który stoi na straży wykonywania postanowień Europejskiej karty społecznej przez państwa, które są stronami tej umowy międzynarodowej, konsekwentnie przyjmuje, że służby

mundurowe, w tym policjanci, co do zasady korzystają z ochrony przewidzianej postanowieniami karty. Komitet uznawał za niezgodne z kartą takie rozwiązania, które przewidywały rekompensatę w tym samym wymiarze co zwykle wynagrodzenie albo nie przewidywały żadnego rzeczywistego zwiększenia świadczenia za nadgodziny. Stosowne orzeczenia zostały wskazane w projekcie stanowiska.

Po czwarte wskazujemy, że w ustawie o Policji został przewidziany wyjątek dotyczący kadry kierowniczej, mianowicie art. 33 ust. 4 ustawy o Policji. Wskazuje on, że do zwiększonego wynagrodzenia w służbie w godzinach ponadwymiarowych nie mają prawa funkcjonariusze uprawnieni do dodatku funkcyjnego, czyli funkcjonariusze, którzy objęci są szczególnymi okolicznościami, na które wskazuje Europejska karta społeczna, którzy zarządzają w Policji.

Ustawa o Policji odrębnie traktuje funkcjonariuszy, którzy otrzymują dodatek funkcyjny, zajmując stanowiska kierownicze albo samodzielne. Wobec nich ustawodawca skorzystał z dopuszczalnej przez kartę możliwości prowadzenia szczególnych rozwiązań. Oznacza to, że kwestionowany przepis dotyczy zasadniczo funkcjonariuszy nieobjętych takim wyjątkiem, wobec których powinien być zachowany standard zwiększonej rekompensaty za nadgodziny.

W związku z powyższym proponujemy uznanie, że kwestionowany art. 33 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o Policji jest niezgodny z art. 4 akapitem 1 pkt 2 Europejskiej karty społecznej. Jednocześnie w projekcie proponujemy sformułowanie wniosku o odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu o 18 miesięcy w wypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił konkluzję Sejmu. Pozwoliłoby to ustawodawcy na przygotowanie nowych rozwiązań ustawowych. Pozwoliłoby również na uniknięcie powstania luki prawnej, ale przede wszystkim na odpowiednie zabezpieczenie skutków finansowych projektowanych zmian dla budżetu państwa. Bowiem zmiany w tym zakresie będą musiały odnosić się do wszystkich służb mundurowych, tak aby odpowiadać standardowi Europejskiej karty społecznej. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w tej sprawie? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 11 posłów. Wszyscy za. Pozytywna opinia.

Ostatnia sprawa – P 1/26. Pan mecenas Michał Ziółkowski, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Bardzo dziękuję.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie P 1/26 BEOS proponuje wniosek o stwierdzenie, że art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, pełny tytuł ustawy w petitum projektu stanowiska, w zakresie, w jakim dotyczy funkcjonariuszy Służby Celnej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie BEOS proponuje wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Najwyższego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczy art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Dalej będę się posługiwał terminami „ustawa zaopatrzeniowa” lub „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym” ze względu na bardzo długi tytuł tejże ustawy. Przepis ten stanowi, że emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby. Ustawodawca wymienia kolejne służby mundurowe, w tym m.in. Służbę Celną, Służbę Celno-Skarbową, z wyjątkiem funkcjonariusza – to jest istota sprawy – który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

Sąd Najwyższy jako wzorce wskazał art. 2, art. 32 i art. 64 konstytucji. Postępowanie toczące się przed pytającym sądem i wcześniej przed sądami niższej instancji dotyczyło ustalenia prawa do emerytury policyjnej byłej funkcjonariuszce Służby Celnej. Istotą sporu było ustalenie, czy organ emerytalny słusznie odmówił jej przyznania prawa do emerytury policyjnej ze względu na fakt pobierania emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która uwzględniała okres pełnienia służby w Służbie Celnej.

Szczegółowa argumentacja i opis stanu faktycznego znajduje się w pisemnej wersji projektu stanowiska. Proszę pozwolić, że skupię się na problemie konstytucyjnym, który dotyczył wprowadzenia przez ustawodawcę negatywnej przesłanki nabycia prawa do emerytury policyjnej wobec funkcjonariuszy Służby Celnej, czyli wcześniejszego ustalenia prawa do emerytury z FUS, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby.

Dla jasności wyводу proszę pozwolić na wtrącenie dotyczące ustawy zmieniającej z 2017 r. Wtrącenie, gdyż kwestia ta jest istotna dla pytania prawnego, nie jest szerzej rozważana przez Sąd Najwyższy, natomiast jest istotna również dla stanowiska BEOS w tej sprawie.

Otóż ustawa z 2017 r. doprowadziła do objęcia Służby Celnej systemem emerytalnym zaopatrzeniowym właściwym dla innych służb mundurowych. Ustawa z 2017 r. stanowiła bezpośrednie wykonanie przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 39/13. Wyrok ten uznał, że pozostawienie funkcjonariuszy Służby Celnej poza systemem zaopatrzeniowym jest naruszeniem zasady równości. Ustawa z 2017 r. nadała zatem nowe brzmienie zakwestionowanemu w niniejszej sprawie przepisowi. Zarazem jednak ustawodawca uregulował w przepisach przejściowych i dostosowujących szczegółowo sytuację prawną funkcjonariuszy Służby Celnej zwolnionych ze służby w okresie od 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

W grupie tych funkcjonariuszy była funkcjonariuszka, która jest stroną postępowania przed sądem pytającym. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r. takim funkcjonariuszom przysługuje prawo do emerytury policyjnej na nowych zasadach, to jest określonych w ustawie zaopatrzeniowej po zmianach. Innymi słowy ustawa objęła prawem do emerytury policyjnej funkcjonariuszy Służby Celnej zwolnionych ze służby w okresie od wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego do wejścia w życie tejże ustawy. Prawo do tej emerytury zostało uzależnione pierwotnie od spełnienia przesłanki 15-letniego stażu oraz braku posiadania ustalonego prawa do emerytury na podstawie ustawy o emeryturach i rentach. Następnie ustawa była nowelizowana kilkakrotnie w 2022 r., natomiast te nowelizacje istotnie nie wpłynęły na problem konstytucyjny w tej sprawie.

Przed przejściem do uzasadnienia, dlaczego BEOS w tej sprawie proponuje wniosek o konstytucyjność regulacji, proszę pozwolić, że zatrzymam się tylko i wyłącznie na przesłankach formalnych. W sensie abstrakcyjnym one były omawiane wielokrotnie na forum tej Komisji, więc nie ma potrzeby ich szczegółowej analizy. Skupię się tylko na ich zastosowaniu w tej sprawie.

Po pierwsze, pytanie prawne jest zdaniem BEOS za szerokie przedmiotowo w kontekście przesłanki funkcjonalnej. Sąd Najwyższy zakwestionował bowiem w całości przepis, a przepis ten dotyczy bardzo różnych służb mundurowych, podczas gdy sprawa zawisła przed Sądem Najwyższym dotyczy tylko funkcjonariuszki Służby Celnej, stąd zakres w projekcie stanowiska. Po drugie, Sąd Najwyższy wskazał jako wzorzec konstytucyjny art. 64 w całości. To jest przepis, który wyraża wiele norm prawnych, wiele norm prawnych różnego typu. Sąd Najwyższy zdaje się te kwestie pomijać i nie rozwija wątku niekonstytucyjności z art. 64. Podobnie z art. 2. Jest to przepis, który wyraża dwie normy podstawowe, zasady, które następnie dzielą się na zasady drugiego i trzeciego stopnia. Sąd Najwyższy tego wątku również nie rozwija.

Po trzecie, Sąd Najwyższy wskazał jako wzorzec cały art. 32 ust. 2 dotyczący dyskryminacji. W tej sprawie nie mamy problemu dyskryminacji, tylko nierównego traktowania. Stąd BEOS proponuje wniosek o umorzenie postępowania w zakresie kontroli trzech wzorców i skupienie się tylko na teście równości. Test równości był wielokrotnie omawiany na forum Komisji. Proszę pozwolić zatem, że przejdę do jego zastosowania.

W sprawie intencją sądu pytającego było zestawienie ze sobą sytuacji dwóch grup funkcjonariuszy: którzy przeszli na emeryturę powszechną przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, na której podstawie funkcjonariusze Służby Celnej zostali włączeni do systemu zaopatrzeniowego dla służb mundurowych, oraz pozostałych funkcjonariuszy, którzy przed wejściem w życie tych przepisów nie mieli ustalonego prawa do emerytury powszechnej z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego.

Funkcjonariusze należący do pierwszej grupy mają jedno świadczenie emerytalne ustalone na podstawie ustawy o emeryturach i rentach. Funkcjonariusze drugiej grupy po wystąpieniu o prawo do emerytury policyjnej na podstawie lat służby mogą mieć następnie ustalone prawo do emerytury powszechnej z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Do obliczenia wysokości emerytury powszechnej ZUS bierze pod uwagę wyłącznie okresy ubezpieczenia społecznego, składkowe, nieskładkowe, z wyłączeniem okresów służby, tak aby te okresy się nie dublowały przy dwóch typach świadczeń emerytalnych. Kryterium różnicującym

nie jest zatem, tak jak Sąd Najwyższy sugeruje, moment złożenia wniosku o emeryturę policyjną. To jest kryterium czysto faktyczne. Kryterium różnicujące wynika z kolejnych zmian prawodawczych, z ustawy z 2017 r. i kolejnych zmian art. 12 ustawy zaopatrzeniowej.

Przechodząc więc do oceny relewantności i proporcjonalności zróżnicowania przewidzianego w zakwestionowanym przepisie, należy po pierwsze zauważyć, że jedną z głównych zasad systemu ubezpieczeń społecznych jest zasada wypłaty tylko jednego świadczenia i zakaz kumulacji świadczeń. Możliwość kumulacji świadczenia emerytalnego z systemu powszechnego i z systemu zabezpieczenia mundurowego jest wyjątkiem, który dodatkowo został określony przez ustawodawcę bardzo wąsko, stąd podlega zawężającej interpretacji.

Zakwestionowana negatywna przesłanka ustalenia prawa do emerytury policyjnej dla funkcjonariuszki Służby Celnej, czyli fakt, że funkcjonariuszka ma ustalone prawo do emerytury powszechnej, wynika z zasady wypłaty jednego świadczenia z tytułu tego samego ryzyka ubezpieczeniowego i pozostaje w związku z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Jest też spójna systemowo. Analogiczne rozwiązanie dotyczy funkcjonariuszy innych służb wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej, żołnierzy zawodowych, a także rolników.

Wyłączenie możliwości ustalenia prawa do emerytury policyjnej w przypadku pobierania już świadczenia emerytalnego na podstawie ustawy o emeryturach jest rozwiązaniem wprost realizującym zakaz kumulacji świadczeń z tego samego okresu ubezpieczenia w sposób adekwatny i proporcjonalny. Funkcjonariuszka ma wszakże ustalone prawo do emerytury powszechnej z uwzględnieniem okresów służby w Służbie Celnej i okresów z nią równorzędnych ze względu na pracę w szczególnym charakterze funkcjonariusza celnego. W przypadku pozostałych funkcjonariuszy, którzy zostali objęci systemem zaopatrzeniowym, ustawodawca przyznał im uprawnienie do wczesnego pobierania emerytury powszechnej i emerytury policyjnej w celu zrekompensowania braku możliwości wzrostu emerytury policyjnej o cywilne okresy składkowe i nieskładkowe.

Ten problem nie dotyczy funkcjonariuszki w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Brak zatem podstaw do przyznania funkcjonariuszom, którzy mają już uwzględnione wysokości świadczenia emerytalnego, zarówno okresy służby, jak i pozostałe okresy składkowe i nieskładkowe, prawa do równoczesnego pobierania dodatkowej emerytury zgodnie z systemem zaopatrzeniowym. Obie grupy funkcjonariuszy zostały potraktowane tak samo, jeżeli chodzi o sposób zaliczenia okresu odbywania służby oraz okresu składkowego i nieskładkowego do obliczenia wysokości świadczenia emerytalnego.

Pozostałe argumenty zostały szczegółowo rozwinięte w pisemnej wersji projektu stanowiska.

Na koniec proszę pozwolić, Wysoko Komisjo, że zwrócę uwagę, że sprawa dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego oraz problematyki równości w prawie do zabezpieczenia społecznego, w których to obu obszarach konstytucja przyznaje ustawodawcy względnie szerszy margines uznania i swobody regulacyjnej niż w przypadku pozostałych – pierwszej generacji, drugiej generacji praw, zwłaszcza praw o charakterze politycznym.

W konsekwencji, zdaniem BEOS, w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym ustawodawca posłużył się obiektywnym, niedyskryminującym kryterium wyłączającym możliwość ustalenia prawa do emerytury policyjnej wobec wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, będącym jednocześnie konsekwencją podstawowej zasady systemu ubezpieczeń społecznych, to znaczy zasady wypłacania jednego świadczenia w związku z jednym typem ryzyka uzasadniającego to świadczenie.

Bardzo dziękuję, Wysoko Komisjo. Pozostaję do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję.

Czy w tej sprawie ktoś z państwa chce zabrać głos? Nie widzę.

Głosujemy zatem.

Kto jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 8 osób. Wszyscy za. A zatem w tej sprawie też mamy pozytywną opinię.

To ostatnia sprawa. Bardzo serdecznie dziękuję naszym ekspertom, pani dyrektor i wszystkim państwu. Zamykam posiedzenie Komisji.