

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 65)

z dnia 3 września 2026 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 65)

3 września 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 6/26, SK 51/21, K 11/26, P 4/23, SK 30/23.
- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.
- zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Monika Florczak-Wątor**, **Marcin Fryźlewicz**, **Marcin Spyra**, **Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Marcin Przerwa** – legislator z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam również naszych ekspertów.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście. W porządku dziennym mamy sprawy trybunalskie oraz zaopiniowanie projektów ustaw.

Tradycyjnie, jeżeli będziemy mieli odpowiednie kworum do rozpatrzenia punktów drugiego i trzeciego, czyli zaopiniowania projektów ustaw, to wówczas do nich przejdziemy. Jest wiele komisji, więc to podwyższone kworum rzeczywiście trudniej nam jest zebrać.

Mamy kworum do zaopiniowania spraw trybunalskich, więc zaczniemy od nich. A jak będziemy mieli kworum, to przejdziemy do ustaw.

Zaczynamy od sprawy K 6/26. Poproszę pana profesora Marcina Spyry o krótkie przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marcin Spyra:

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

Sprawa dotyczy wniosku pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, którego przedmiotem jest art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. To jest przepis, którego przedmiotem jest nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania czystości na pasach drogi przeznaczonych dla ruchu pieszego, przylegających do nieruchomości.

Ten przepis był już przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 5 listopada 1997 r., ale pierwszy prezes Sądu Najwyższego sformułował teraz nowe zarzuty w oparciu o nowe konstytucyjne wzorce kontroli, z nowym uzasadnieniem. Tak, że jak najbardziej jest podstawa formalna do tego, żeby ten wniosek był przedmiotem rozpoznania.

To jest przepis, który zobowiązuje właścicieli, do tego, żeby uprzątnąć błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z drogi dla pieszych położonej wzdłuż nieruchomości. Przy czym pojęcie właściciela jest tutaj ujęte szeroko: obejmuje ono osoby władające nieruchomością na podstawie różnych tytułów prawnych, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, użytkowników dzierżawców, najemców, a także osoby, które faktycznie w sposób trwały władają daną nieruchomością,

To jest przepis, który ma stosunkowo bogate orzecznictwo i bogaty dorobek także w komentarzach. Wiele kwestii jest wyjaśnionych, zarówno w zakresie tego, jak wygląda podmiotowy zakres tego obowiązku, jaka jest relacja pomiędzy obowiązkami poszczególnych osób i jak wygląda czasowy i przedmiotowy zakres tego obowiązku.

Pierwszy prezes Sądu Najwyższego formułuje następujące zarzuty. Po pierwsze, kwestionuje realizację prawidłową, czyli zgodność tego przepisu z art. 84 Konstytucji RP w zakresie wymogu powszechności ciężarów publicznych. Podnosi mianowicie, że różni właściciele nieruchomości w różnym stopniu korzystają z dobrodziejstwa położenia nieruchomości w pobliżu drogi przeznaczonej dla pieszych, odcinka drogi publicznej przeznaczonej dla pieszych, i ograniczenie tego obowiązku wyłącznie do tych właścicieli, których nieruchomość graniczy bezpośrednio z taką drogą, jest kryterium nierelevantnym. Wskazuje także, że w orzecznictwie zostało ustalone bardzo jasne kryterium, które rozumie tę granicę w sposób ścisły. To znaczy, gdyby pomiędzy granicą nieruchomości a granicą drogi przeznaczonej dla pieszych był choćby wąski pas inny, taki jak ścieżka rowerowa albo pas zieleni, to ten obowiązek nie powstaje. Stąd stwierdza, że takie sformułowanie obowiązku narusza właśnie art. 84 w odniesieniu do zasady powszechności nałożenia podatku.

Wskazuje także, że to jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Wskazuje również, że jest to nieproporcjonalna ingerencja w prawa majątkowe, ponieważ koszty związane z istnieniem tego obowiązku mogą być dość znaczne. Jest rozporządzenie ministra środowiska, które reguluje to, jakie środki mogą być używane w tym przypadku. Co więcej, mogą być to różne zanieczyszczenia. Popularnie w świadomości społecznej ten obowiązek dotyczy usunięcia śniegu i lodu z chodnika, ale on dotyczy wszystkich zanieczyszczeń, przy czym akurat orzecznictwo i literatura wskazuje, że pojęcie zanieczyszczenia nie obejmuje pojęcia odpadów.

Natomiast we wniosku pierwszego prezesa Sądu Najwyższego jest wskazane, że mogą to być także substancje niebezpieczne i ten przepis nie ogranicza tego obowiązku. W związku z tym istnieje tutaj ta ingerencja, która ze względu na koszty i ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej jest nieproporcjonalna i dlatego narusza art. 64 ust. 1 konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje także na ingerencję w sferę prywatności właścicieli. Mianowicie, ten obowiązek nie jest czasowo ograniczony, więc teoretycznie właściciel powinien zadbać o to, żeby chodnik był oczyszczony zarówno w nocy, jak i wtedy, kiedy są godziny jego pracy, i w jakichkolwiek innych okolicznościach, co ma wpływać na jego prywatność, sferę życia rodzinnego. I tak skonstruowany przepis narusza w związku z tym, zdaniem wnioskodawcy, art. 47 Konstytucji RP.

Wnioskodawca wskazuje także cztery elementy, które jego zdaniem decydują o naruszeniu przez tak skonstruowany przepis zasady poprawnej legislacji.

Po pierwsze, zwraca uwagę na to, iż w zaskarżonym przepisie posłużono się pojęciem właściciela nieruchomości, nie definiując go, co potem prowadzi do dość istotnych, jego zdaniem, wątpliwości co do zakresu podmiotowego przepisu.

Po drugie, w przepisie nie precyzuje się, w jaki sposób powinien być wykonywany ten obowiązek.

Po trzecie, posłużono się pojęciem „inne zanieczyszczenia”, które jest bardzo szerokie i nie jest sprecyzowane.

Po czwarte, nie rozgraniczono odpowiedzialności za usunięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń pomiędzy właścicielami nieruchomości a zarządcami drogi publicznej.

Wnioskodawca wskazuje na bardzo praktyczny aspekt stosunków w tym zakresie. Mianowicie zarządcy, którzy oczyszczają pas drogi przeznaczony do pojazdów, oczyszczają go w ten sposób, że pług śnieżny ten śnieg odsuwa na teren chodnika, a następnie właściciel nieruchomości ten śnieg ma z chodnika usunąć następnie na drogę. I tak to następuje w jedną i w drugą stronę. Te immisje nie zostały w sposób precyzyjny, zdaniem wnioskodawcy, uregulowane.

Ocena tych zarzutów, czy propozycja oceny, jest następująca: część ze sformułowanych wzorców kontroli nie jest właściwa.

Przed wszystkim chodzi tutaj o art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli przepisy o ochronie praw majątkowych. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie obowiązków podatkowych jest tu bardzo jednoznaczne. Wskazuje na to, że art. 84 stanowi wystarczającą podstawę dla władzy ustawodawczej, dla konstytuowania obciążeń podatkowych. Wprowadzenie podatku nie może być przedmiotem kontroli z punktu widzenia zasady proporcjonalności i naruszenia praw majątkowych, a jedynie przepisy, które dotyczą sfery wykonania tego obowiązku i sposobu wykonania tego obowiązku.

Art. 84 reguluje i dotyczy nie tylko obowiązków podatkowych, ale także innych obowiązków publicznych o charakterze niedaninowym. Treść tego przepisu nie rozróżnia tych dwóch kategorii obowiązków. I pomimo tego, że Trybunał Konstytucyjny nie zawsze jednakowo oceniał te dwie kwestie, to należy przyjąć, że z punktu widzenia legitymacji władzy ustawodawczej do wprowadzania takich obciążeń zarówno jeden, jak i drugi rodzaj obowiązków powinien być traktowany tak samo.

Wnioskodawca kwestionuje wprowadzenie tego obowiązku, a te zarzuty, które dotyczą sfery jego wykonania, raczej są sferą argumentacji. Gdyby rzeczywiście tutaj chodziło o regulację sposobu wykonania, to w takim razie raczej przedmiotem zaskarżenia powinno być rozporządzenie o tych substancjach, które mogą być używane, a nie kwestionowany przepis.

Wobec tego tutaj, w zakresie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, postępowanie powinno zostać umorzone.

Podobnie jak w zakresie art. 47, gdzie kwestia prywatności i życia rodzinnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego była szereg razy analizowana, jak szeroko ten przepis powinien być zastosowany. Trybunał w wielu rozstrzygnięciach wskazywał, że nie może być on zastosowany w odniesieniu do kontroli przepisów, które na tę sferę mają jedynie wpływ pośredni. A to jest ten przykład przepisu. Tutaj przepis, który zobowiązuje właściciela do zadbania o uprzątnięcie chodnika, nie nakazuje, żeby czynił to osobiście. Właściciel może również wynająć jakąś firmę albo inne osoby, które będą wykonywać ten obowiązek. To jest zobowiązanie o charakterze ściśle nieosobistym. Jeżeli więc ma ono wpływ na życie prywatne, ponieważ właściciel decyduje się osobiście je wykonywać, to jest to konsekwencją jego decyzji, a wpływ jest pośredni i art. 47 nie jest tutaj wystarczającą podstawą. Przepis nie narusza także zasady prawidłowej regulacji.

Jeżeli będzie potrzeba, mogę się odnieść do tych konkretnych argumentów, ale mówiąc w skrócie, można wykazać, że dotychczasowe orzecznictwo i literatura odpowiada na wszystkie wątpliwości sformułowane przez wnioskodawcę. Wskazuje mianowicie, że wszystkie te sformułowane wątpliwości można rozstrzygnąć na podstawie dorobku orzeczniczego.

Niezgodność danego przepisu z zasadą poprawnej legislacji występuje wtedy, kiedy jego wadliwość redakcyjna ma charakter kwalifikowany. To znaczy, jeżeli na podstawie dopuszczalnych metod i przyjętych metod wykładni nie da się mimo wszystko ustalić tej treści.

Dotychczasowe orzecznictwo i dorobek literatury w zakresie kwestionowanego przepisu nie prowadzą do tego wniosku. Tak że, jeżeli chodzi o wskazanie, czy nałożenie obowiązku wyłącznie na właścicieli nieruchomości sąsiednich nie powinno być uznane za naruszenie art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady powszechności i równości obciążeń.

Mianowicie jest prawdą, że różni właściciele różnych nieruchomości korzystają z bliskości chodnika, ale natężenie tych korzyści jest różne. Trudno wskazać w sposób niearbitralny, jaka jest granica odległości od chodnika, gdzie należałoby wprowadzić taki obowiązek, ale z całą pewnością w typowej sytuacji najwięcej korzyści jest po stronie tego, który ma do chodnika najbliżej, czyli właściciela nieruchomości graniczącej. Tutaj więc także nie ma naruszenia.

Gdzie jest natomiast niezgodność? Można przyjąć, iż istnieje niezgodność, czy należy wręcz przyjąć, iż istnieje niezgodność tego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny, który analizował tę zasadę w kontekście nakładania ciężarów, przyjął wprawdzie, że można nakładać je w sposób swobodny i kształtować ten system, ale nie można rozerwać więzi pomiędzy treścią tego obowiązku a zdolnością do jego ponoszenia. Przyjął także w innych rozstrzygnięciach, iż wadliwa jest konstrukcja obowiązku, która nie różnicuje jego powstania oraz treści w zależności od tego, czy stanowi on istotną ingerencję w sferę interesów majątkowych lub osobistych zobowiązanego.

To jest przykład tego przepisu. Mianowicie on uzależnia zakres i treść obowiązku wyłącznie od kryterium o charakterze geometrycznym, to znaczy od długości wspólnej granicy nieruchomości z chodnikiem oraz od szerokości chodnika. Obowiązek nakłada w ten sam sposób, bez względu na charakter wykorzystywania tej nieruchomości. Czyli tak samo obowiązek spoczywa na przykład na nieruchomościach wykorzystywanych na cele gospodarcze, na przykład na nieruchomościach fabrycznych albo na nieruchomościach, gdzie są budynki mieszkaniowe przeznaczone na wynajem, i w stosunku do domów prywatnych, których właścicielami są osoby starsze, chore, niepełne. Nie ma tutaj żadnej sfery, w której sytuacja majątkowa nie pozwala na wynajęcie osoby trzeciej do uprzątnięcia chodnika. Wobec tego tu należy dostrzec niezgodność z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie profesorze, już do konkluzji, bo potem będą ewentualne pytania.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Oczywiście. Odpowiedzialność z tego tytułu w większości przypadków, poza administracyjnymi jest zgodna ze wszystkimi kryteriami, z wyjątkiem art. 2 Konstytucji RP i zasadą sprawiedliwości społecznej. Czyli niezgodność w tym zakresie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję za wyczerpujące przedstawienie projektu stanowiska. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos. Czy są pytania? Nie widzę.

Wszystko jasne. Głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Proszę się zalogować. Pan poseł Szarama głosuje ręcznie. Ale wszyscy pozostali państwo macie legitymację, jesteście zalogowani? Wobec tego jeszcze raz: kto z państwa jest za, kto jest przeciw, kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 22 posłów. Wszyscy za. Zatem mamy tutaj opinię pozytywną.

Zgodnie z zapowiedzią przejdziemy teraz do opiniowania projektów ustaw pod kątem zgodności z konstytucją i prawem europejskim.

To jest projekt poselski ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Jednocześnie witam przedstawiciela wnioskodawców, pana posła Zbigniewa Kuźmiuka.

Poproszę pana mecenasa Marcina Fryźlewicza o krótkie przedstawienie niezgodności. Proszę bardzo, panie mecenasie.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marcin Fryźlewicz:

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo. Przedmiotem opiniowanego projektu jest zmiana ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Projekt przewiduje uznanie prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów za nieuczciwą praktykę rynkową. W praktyce oznacza to generalny zakaz prowadzenia takiej działalności w Polsce. Projekt przewiduje ponadto możliwość blokowania rachunków, uniemożliwianie dostępu do stron internetowych służących tej działalności oraz odpowiedzialność karną za jej prowadzenie.

Z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie ma rozporządzenie MiCA, czyli rozporządzenie 2023/114 w sprawie rynków kryptoaktywów, czyli to jest to rozporządzenie podstawowe w tym zakresie. Rozporządzenie ustanawia jednolite w całej Unii Europejskiej zasady prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów i dopuszcza jej prowadzenie po spełnieniu określonych wymogów, w szczególności dotyczących zezwoleń, obowiązków informacyjnych i nadzoru.

Podstawowe zastrzeżenie sformułowane w opinii sprowadza się do tego, że to rozporządzenie MiCA dopuszcza działalność w zakresie kryptoaktywów na warunkach określonych w prawie Unii Europejskiej. Natomiast ten projekt, który jest przedmiotem opiniowania krajowego, działalność tę generalnie zakazuje. W konsekwencji projekt prowadziłby także do wyłączenia na terytorium Polski skuteczności zezwoleń udzielonych zgodnie z rozporządzeniem unijnym, tym MiCA, oraz możliwości transgranicznego świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów.

Niezgodność z prawem Unii Europejskiej dotyczy również projektowanych sankcji i środków ingerencyjnych. Rozporządzenie unijne pozwala państwom członkowskim ustanawiać sankcje za naruszenie obowiązków wynikających z tego rozporządzenia. Natomiast projekt przewiduje sankcje za samo prowadzenie działalności, która na gruncie rozporządzenia MiCA może być zgodna z prawem.

Projekt budzi także zastrzeżenia na gruncie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Dyrektywa ta pozwala uznawać praktykę za nieuczciwą w każdych okolicznościach tylko wtedy, gdy została ona wymieniona w załączniku do niej. Prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów nie zostało tam wymienione.

Ponadto przepisy dotyczące blokowania stron internetowych i zamykania platform obrotu należy uznać za podlegające notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie dyrektywy 2015/1535, czyli przepisom technicznym.

Projekt wymaga również zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego.

Reasumując, zasadnicza niezgodność projektu z prawem Unii Europejskiej polega na tym, że zastępuje on ustanowiony w rozporządzeniu unijnym system legalnej, regulowanej działalności w zakresie kryptoaktywów generalnym zakazem tej działalności. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Teraz proszę o krótkie odniesienie się pana posła Zbigniewa Kuźmiuka, przedstawiciela wnioskodawców.

Poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk (PiS) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, rzeczywiście jestem przedstawicielem wnioskodawców nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

To jest krótki projekt czteroartykułowy, który w pierwszym artykule rzeczywiście proponuje uznać za nieuczciwą praktykę rynkową prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów. W związku z tym pozostałe rozwiązania w nim zawarte nawiązują właśnie do tego zasadniczego stwierdzenia.

Wysłuchałem tutaj i zapoznałam się także z pisemną opinią pana mecenasa.

Zdajemy sobie sprawę, że także w naszym kraju obowiązuje rozporządzenie MiCA. Jednak to rozporządzenie dopuszcza prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów pod warunkiem spełnienia wymogów przewidzianych w tym akcie, między innymi zezwoleń, nadzoru, ochrony klientów oraz przeciwdziałania nadużyciom na rynku.

Niestety, do tej pory w Polsce nie udało się takich reguł ustalić i w związku z tym nasza propozycja uznania tej działalności za nieuczciwą praktykę rynkową. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram dyskusję.

Pan poseł Zembaczyński.

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, państwo posłowie, państwo mecenasie, panie pośle wnioskodawco. Ten projekt jest skrajnie absurdalny.

Panie pośle, sam pan to zaznaczył w swoim wystąpieniu, odnosząc się do tego, że obowiązuje nas unijne rozporządzenie MiCA. Projekt idzie w kontrze do tego rozporządzenia. Sam pan poseł wnioskodawca zauważył fakt, że Polska w tej chwili w wyniku tripletu wet pana prezydenta, podtrzymywanych głosami obecnych tutaj na sali, jest pozbawiona regulacji pozwalających na prowadzenie działalności gospodarczej opartej o obrót kryptoaktywami. I to uderza bezpośrednio w cały rynek, w osoby zainteresowane legalną działalnością w tej branży.

Dlatego trudno zgodzić się z projektem, który właściwie w żaden sposób nie rozwiązuje braku stanu prawnego, bo tym rozwiązaniem jest przyjęcie ustawy i odrzucenie weta.

Sam projekt zresztą nie może być przyjęty i pozytywnie zaopiniowany przez Wysoką Komisję z uwagi na to, że jest sprzeczny z prawem unijnym, a proponowane rozwiązanie jest takim wylaniem dziecka z kąpielą.

Rozumiem, że sytuacja wokół afery kryptowalutowej jest skrajnie napięta dla przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości, Konfederacji i Rozwoju Plus. Niemniej jednak jedyny sposób, żeby to naprawić, to dokładnie rozwijając słowa wnioskodawcy, uchwalić prawo, które będzie regulować tutaj...

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Polski rynek i polskie firmy.

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

...polski rynek, pani poseł, i które będzie przede wszystkim uniemożliwiać transferowanie sabotażystom, dywersantom, przez Federację Rosyjską, również za pomocą darknetu, tokenów, kryptowalut w celu opłacania tej dywersji.

Każdy dzień, kiedy tego prawa w Polsce nie ma, jest dniem swobody przestępczej działalności w tym zakresie. I wszystkie te szkody poczynione na rynku kryptoaktywów, poczynione konsumentom, poczynione Polsce poprzez te czyny dywersyjne opłacane kryptoaktywami, idą na rachunek twórców tego zamieszania, czyli tych, którzy głosują przeciwko ustawie, tych, którzy odrzucają próby zniwelowania weta pana prezydenta. I to jest jedyna droga. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję. Więcej głosów nie widzę.

Przystępujemy do głosowania. Przypominam, że głosujemy za niedopuszczalnością projektu do dalszego procedowania. Kto z państwa jest za niedopuszczeniem projektu do dalszego procedowania? Proszę o podniesienie ręki i naciśnięcie właściwego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Wszyscy państwo zagłosowali. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 22 posłów. Za – 10. Przeciw – 11. Wstrzymał się od głosu – 1 poseł. Zatem Komisja stwierdza, że projekt jest dopuszczalny do dalszego procedowania.

Drugi projekt poselski: ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

Ponownie pan mecenas Marcin Fryźlewicz. Proszę bardzo.

Ekspert z BEOS Marcin Fryźlewicz:

Dziękuję.

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, przedmiotem opiniowanego przez BEOS projektu ustawy, jest nowelizacja trzech ustaw: o podatku od towarów i usług, o podatku akcyzowym oraz o podatku od sprzedaży detalicznej. Tu chciałem zaznaczyć, że nie ja sporządzałem tę opinię, sporządził ją nieobecny ekspert, pan Jacek Kulicki, ale jestem upoważniony do przedstawienia jego opinii.

Wszystkie proponowane nowelizacje dotyczą opodatkowania paliw do silników spalinowych, w szczególności benzyn, olejów napędowych, biokomponentów stanowiących samoistne paliwa oraz określonych paliw gazowych przeznaczonych do napędu silników spalinowych.

W przypadku dwóch pierwszych ustaw dotyczących VAT i akcyzy projekt przewiduje obniżenie stawek podatku. Jeśli chodzi o VAT, miało być to obniżenie stawki z 23% do 8%. Natomiast w przypadku podatku akcyzowego projekt przewiduje obniżenie stawki dla benzyny silnikowej z 1529 zł za 1000 litrów do 1239 zł, dla olejów napędowych i biokomponentów stanowiących samoistne paliwa z 1160 zł za 1000 litrów do 880 zł, a dla gazu z 659 zł do 364 zł za 1000 kilogramów.

W przypadku trzeciej ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej projekt zwalnia sprzedaż określonych paliw z tego podatku. Obniżenie stawek i zwolnienie mają charakter czasowy i mają obowiązywać od 3 lipca do 30 września 2026 r.

Generalna uwaga, VAT i akcyza podlegają harmonizacji w Unii Europejskiej, natomiast podatek od sprzedaży detalicznej nie jest w tym zakresie objęty harmonizacją na poziomie Unii Europejskiej.

Gdy chodzi o VAT, zastosowanie ma podstawowa dyrektywa, to jest dyrektywa Rady 2006/112 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dyrektywa ta pozwala na stosowanie obniżonych stawek VAT wyłącznie do towarów i usług wymienionych w jej załączniku trzecim. Załącznik ten nie przewiduje możliwości zastosowania obniżonej stawki do paliw silnikowych objętych projektem.

W tym zakresie projekt w opinii Biura jest niezgodny z art. 98 ust. 1 w związku z załącznikiem trzecim dyrektywy.

Natomiast, gdy chodzi o akcyzę, zastosowanie ma dyrektywa Rady 2003/96, tak zwana dyrektywa energetyczna, która określa minimalne poziomy opodatkowania paliw silnikowych.

Biorąc pod uwagę mający zastosowanie na obecny rok kurs euro dla państw, które nie są w strefie euro, projekt przewiduje stawki niższe od minimalnych poziomów opodatkowania wynikających z dyrektywy. Dotyczy to benzyn, olejów napędowych, biokomponentów stanowiących samoistne paliwa oraz gazu objętych projektowaną obniżką.

Polska nie posiada przy tym przewidzianego w art. 19 dyrektywy upoważnienia do zastosowania takich obniżonych stawek. W tym zakresie projekt jest w opinii Biura niezgodny z art. 7 ust. 1 w związku z załącznikiem pierwszym tabelą A dyrektywy 2003/96. W pozostałym zakresie projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Przedstawiciel wnioskodawców, pan Zbigniew Kuźmiuk.

Poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk (PiS) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo.

Pan mecenas szczegółowo przedstawił zawartość tego projektu, więc ja nie będę już tego robił. Chcę tylko zgłosić taką jakby ogólną uwagę, że każde cywilizowane państwo powinno

dysponować możliwościami, aby w sytuacji nadzwyczajnej, kryzysowej, zareagować odpowiednio swoim systemem finansowym, w tym przypadku systemem podatkowym.

Przypominam, że w 2022 r. rząd Prawa i Sprawiedliwości na 12 miesięcy obniżył VAT i akcyzę nie tylko na paliwo, ale na prąd, gaz, a także ciepło systemowe, a dodatkowo również na artykuły żywnościowe i nawozy sztuczne. To kosztowało budżet około 30 miliardów zł, a mimo tego deficyt budżetowy na koniec 2022 r. wyniósł 12,5 miliarda zł.

W związku z tym, co się dzieje w tym roku, mamy nadzwyczajną sytuację. Nie ulega wątpliwości, że dopóki kryzys w Zatoce Perskiej nie zostanie zażegnany, to będzie przekładał się na ceny paliw, a tym samym także na to, co się dzieje, jeżeli chodzi o sprzedaż detaliczną paliw na stacjach benzynowych.

Uznaliśmy, że mimo to, że rządzący wygasili te obniżone stawki, że powinny one obowiązywać dłużej. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że to, co jest zawarte w projekcie ustawy, a więc 3 lipca – 30 września, troszeczkę rozmija się z rzeczywistością, ale zobowiązuję się w imieniu wnioskodawców, że jeżeli projekt będzie procedowany, wniesiemy stosowną autopoprawkę. I mówiąc otwartym tekstem, chodzi o to, żeby tego rodzaju rozwiązanie obniżające podatek VAT, akcyzę, także podatek od sprzedaży detalicznej, obowiązywało do momentu zakończenia kryzysu w Zatoce Perskiej. Wtedy ustaną stałe przyczyny, dla których te ceny są podwyższone i w oczywisty sposób rzutują na polską gospodarkę, w tym przede wszystkim na procesy inflacyjne, które się nasilają. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

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

Zatem znowu głosujemy podobnie jak w poprzednim punkcie: za niedopuszczalnością projektu do dalszego procedowania. Kto z państwa jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 21 posłów. Za – 11. Przeciw – 10.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Nie. Za – 10. Przeciw – 11.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak. 21. Za – 10. Przeciw – 11. Nikt się nie wstrzymał. A zatem projekt jest dopuszczony do dalszego procedowania.

Dziękujemy panu posłowi wnioskodawcy, dziękujemy panu mecenasowi i powracamy do rozpatrzenia projektów stanowisk w sprawach trybunalskich.

Kolejna sprawa: SK 51/21. O krótkie przedstawienie problemu konstytucyjnego poprosimy pana profesora Marcina Spyry. Proszę bardzo.

Ekspert z BEOS Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję. Skarga konstytucyjna w tej sprawie dotyczy przepisu Kodeksu postępowania cywilnego, który w nieobowiązującym już brzmieniu przewidywał tak zwane zażalenie poziome, a więc zażalenie do innego rozszerzonego składu sądu tej samej instancji w sprawach dotyczących ustanowienia zabezpieczenia w postępowaniu zabezpieczającym.

W stosunku do skarżącego zostało ustanowione zabezpieczenie na jego nieruchomościach. Złożył zażalenie. Na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów ono było rozpoznane przez sąd wyższej instancji, który uchylił postanowienie o zażaleniu o ustanowieniu zabezpieczenia. Potem wprowadzono przepisy o tak zwanym poziomym zażaleniu, które znalazły tutaj zastosowanie i w takich samych okolicznościach tę sprawę przegrał. Zażalenie nie zostało uwzględnione.

Skarżący zarzuca, iż w odniesieniu do ustanowienia zabezpieczenia taka procedura, która ma charakter dewolutywny, gdzie nie rozpoznaje jej sąd wyższej instancji, jest sprzeczna przede wszystkim z art. 78 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis został zmieniony i w tym momencie już w tym brzmieniu nie obowiązuje. W tych sprawach przywrócono dewolutywny charakter zażaleniu, ale ustanowione w sprawie skarżącego zabezpieczenia ciągle jeszcze trwają, zgodnie z informacjami, które dostępne są w księgach wieczystych. Ta sprawa ma więc ciągle znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw skarżącego i istnieje droga do tego, żeby w tej sprawie zostało wydane orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny.

Mówiąc w skrócie, co do zasady dewolutywność postępowania zażaleniowego nie jest warunkiem zgodności przepisu ani z art. 45 ust. 1, ani z art. 78 Konstytucji RP. Tym niemniej Trybunał

Konstytucyjny niejednokrotnie stanął na stanowisku, że w przypadku środków zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym powinny zostać wprowadzone instytucje, które dodatkowo będą w takim razie chronić interesy strony w procedurze, która ze względu na usunięcie dewolutywności jest dla tej strony mniej komfortowa, zawiera mniej gwarancji. Chyba że to dotyczy spraw o mniejszym znaczeniu czysto proceduralnym.

Można wskazać argumenty, że tak nie jest w odniesieniu do postanowienia o zabezpieczeniu. Jest to bardzo ważne postanowienie dla interesów stron, choćby długotrwałość. To jest sprawa o sygn. SK 51/21. Te zabezpieczenia ciągle trwają. Widać, że to jest postępowanie, które ma potencjał do długotrwałej ingerencji w ważne interesy stron. Są mniejsze wymogi dowodowe, jest mniejsza rola strony w rozpoznaniu sprawy w pierwszej instancji i w ustanowieniu zabezpieczenia. Dlatego nieustanowienie żadnych dodatkowych instrumentów powoduje, że niedewolutywny charakter tej procedury należy uznać za niezgodny z art. 78 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze.

Otwieram dyskusję. Zapraszam do zabrania głosu. Nie ma. A zatem tutaj też wszystko jest jasne dla państwa posłów. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią o przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 17 posłów. Wszyscy za. Zatem i tutaj mamy pozytywną opinię.

Przechodzimy do sprawy K 11/26. Pani profesor Monika Florczak-Wątor, proszę bardzo.

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

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem kontroli w tej sprawie są dwa przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, art. 432 ust. 5 oraz art. 432 ust. 3, w zakresie, w jakim mają one zastosowanie do uczelni służb państwowych nadzorowanej przez ministra sprawiedliwości. Dodam tylko, że te przepisy zostały zaskarżone w pewnej relacji związanej z innymi przepisami, które w petitum wniosku się pojawiają.

To są przepisy ustawy o służbie więziennej i inne przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które określają status uczelni służb państwowych, sposób powoływania i odwoływania rektorów i kompetencje ministra sprawującego nad nimi nadzór. Ale kwestionowane są, tak jak mówię, dwa przepisy.

Art. 432 ust. 5 przyznaje ministrowi kompetencje do odwołania rektora, który rażąco lub uporczywie narusza prawo, i przewiduje, że takie odwołanie powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji rektorów.

Natomiast drugi kwestionowany przepis, czyli art. 432 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, pozwala ministrowi zawiesić rektora w pełnieniu funkcji do czasu rozpatrzenia właśnie wspomnianego wniosku o jego odwołanie.

Główne zarzuty są skierowane do tego pierwszego przepisu dotyczącego odwołania rektora, art. 432 ust. 5. Większość zarzutów dotyczy braków. Trzeba podkreślić, że wnioskodawca tutaj nie kwestionuje samej możliwości odwołania rektora przez ministra w razie rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa. Natomiast kwestionuje sposób uregulowania tej kompetencji i między innymi podnosi tutaj szereg braków, które w tym przepisie występują. Tylko tytułem przykładu podam, że wnioskodawca podnosi, iż przepis ten nie określa, czy właśnie odwołanie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, czy stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jakie ma uprawnienia rektor, w jaki sposób uczelnia powinna być reprezentowana, ile czasu powinno minąć od stwierdzenia naruszenia do momentu wszczęcia takiej procedury. Nie przewiduje też udziału senatu w tej procedurze, czy rady uczelni albo kolegium elektorów. To jest pierwsza grupa zarzutów dotyczących braków.

Druga grupa to są zarzuty dotyczące poszczególnych elementów. Mianowicie wnioskodawca wskazuje, że w przepisie pojawia się niejasne pojęcie rażącego naruszenia prawa. Po drugie, pojawia się brak możliwości zaskarżenia opinii przedstawianej ministrowi przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego i właściwą konferencję rektorów.

Podnosi także zarzut nierównego traktowania rektorów i byłych rektorów, ponieważ ten przepis może mieć oczywiście zastosowanie tylko do obecnych rektorów. Podnosi także zarzut arbitralnego ograniczenia prawa dostępu do służby publicznej.

Natomiast, jeżeli chodzi o drugi kwestionowany przepis, art. 432 ust. 3, to wnioskodawca tutaj podnosi bardzo analogiczne zarzuty, tyle tylko, że właśnie do samej procedury zawieszenia rektora. Dodatkowo należy tutaj wskazać, że w zasadzie kwestionuje konstytucyjność tej kompetencji ministra do zawieszenia rektora, wskazując, że jest ona zbyt daleko idąca i ingeruje w autonomię uczelni.

Osobny zarzut dotyczy zastosowania tych przepisów do uczelni służby więziennej nadzorowanej przez ministra sprawiedliwości. Tutaj wnioskodawca wskazuje, że przepisy ustawy o służbie więziennej są błędnie interpretowane i jego zdaniem odwołania rektora służby więziennej może dokonać senat uczelni, a nie tak, jak interpretuje się właśnie z przepisów, minister sprawiedliwości. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazuje tutaj art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 70 ust. 5, art. 78 i art. 60.

W przedstawionym stanowisku Biuro proponuje umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z trzech powodów.

Po pierwsze, dlatego, że część zarzutów dotyczy zaniechania prawodawczego, natomiast zaniechanie nie może być kontrolowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Po drugie, dlatego, że inna część zarzutów dotyczy nieprawidłowej wykładni i TK także nie ma kompetencji do oceny konstytucyjności wykładni sądowej.

Po trzecie, dlatego, że nie uzasadniono dostatecznie związku pomiędzy treścią zaskarżonych przepisów a tymi przepisami, które zostały wskazane jako wzorzec kontroli.

Teraz krótko uzasadnienie tych trzech elementów wniosku o umorzenie, jeżeli chodzi o zaniechanie prawodawcze. Tak jak wspomniałam, w większości zarzuty dotyczą tego, że w przepisie nie ma określonych regulacji, chociaż wnioskodawca jednocześnie nie wskazuje, dlaczego akurat w tym przepisie, czy w tych dwóch przepisach te regulacje powinny się znaleźć. Trybunał Konstytucyjny może badać konstytucyjność takiego zarzutu dotyczącego braku określonej regulacji prawnej tylko wówczas, jeżeli to jest zarzut dotyczący pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego olbrzymie znaczenie ma rozróżnienie pomiędzy zaniechaniem i pominięciem prawodawczym. Z tego orzecznictwa wynika również, że po pierwsze wnioskodawca ma obowiązek wykazania, że mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, czyli ciężar dowodu spoczywa tutaj na wnioskodawcy. Natomiast w tej sprawie wnioskodawca w ogóle się do tego problemu nie odniósł, czyli w żaden sposób nie próbował wykazać, że te braki, które tutaj podnosi, to jest właśnie przypadek pominięcia prawodawczego.

Druga rzecz, która wynika również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, to to, że w razie wątpliwości należy domniemywać, że mamy do czynienia z zaniechaniem, a nie z pominięciem. To jest pierwszy powód, dla którego częściowo postępowanie powinno zostać umorzone.

W pozostałej części zarzutów dotyczących kwestionowanych przepisów, dlatego że w obu przypadkach pojawia się właśnie to takie zakresowe dookreślenie, że chodzi właśnie o rektora uczelni państwowych nadzorowanych przez właśnie ministra, wniosek opiera się na takim twierdzeniu, że zaskarżone przepisy są błędnie interpretowane.

Błędna interpretacja tylko wyjątkowo może być przedmiotem zarzutów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mianowicie wówczas, jeżeli wnioskodawca wykaże, że jest to szczególny rodzaj wykładni. To znaczy taka, która jest utrwalona, ujednolicona i upowszechniona, dlatego że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że w takim przypadku ta wykładnia determinuje treść przepisu i dlatego może tę treść przepisu badać. Tutaj ten wątek nie pojawia się we wniosku. Wnioskodawca w żaden sposób nie próbował wykazać, że mamy do czynienia z tego rodzaju wykładnią utrwaloną, ujednoliczoną i upowszechnioną.

Ostatni powód, jeżeli chodzi o wzorce. Tak jak wspomniałam, tych wzorców jest tutaj kilka. W związku z tym szczegółowo może nie będę uzasadniać, ale wspomnę, że jeśli chodzi o ten główny zarzut dotyczący naruszenia autonomii szkół wyższych, to wnioskodawca twierdzi, że możliwość odwołania rektora przez ministra z pominięciem senatu lub rady uczelni nadmiernie ingeruje w autonomię uczelni. Jednak jednocześnie nie wykazuje, że konstytucja wymaga udziału tych organów w każdej procedurze odwołania rektora. A jednocześnie ten kwestionowany przez niego przepis przewiduje udział środowiska, czy konsultacji środowiska naukowego w procedurze odwołania rektora. To są te opinie, o których wspomniałam. Nie uwzględnia również tego, że ten przepis ma charakter wyjątkowy. Dotyczy szczególnej sytuacji odwołania, kiedy mamy do czynienia z rażącym, uporczywym naruszeniem prawa przez rektora.

Jeżeli chodzi o drugi wzorzec, czyli zasadę legalizmu art. 7, tutaj wnioskodawca nie doprecyzowuje, w jakim zakresie, które elementy tego wzorca i w jaki sposób miałyby zostać naruszone.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia prawa do zaskarżenia, czyli art. 78, to wnioskodawca twierdzi, że niekonstytucyjny jest brak zaskarżenia tej opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego albo właśnie konferencji rektorów. Jednak jednocześnie nie zwraca uwagi na to, że art. 78 może dotyczyć prawa do zaskarżenia orzeczeń albo decyzji i w żaden sposób nie odnosi się do tego, czy opinia jest albo orzeczeniem, albo decyzją.

Zasada równości. Tutaj nie został przeprowadzony test równości, nie zostały też wskazane te cechy istotne, relewantne. Zresztą wnioskodawca stara się porównywać rektorów, którzy nie pełnią już tej funkcji rektora, i rektorów, którzy dalej pełnią tę funkcję. Podnosi taki zarzut, że ci, którzy nie pełnią funkcji rektora, ale dopuścili się właśnie takich rażących naruszeń prawa, nie mogą zostać odwołani. Oczywiście, nie mogą zostać odwołani, ponieważ tej funkcji już nie pełnią i te przepisy faktycznie do nich nie znajdują zastosowania.

Jeżeli chodzi o prawo dostępu do służby publicznej, czyli art. 60, wnioskodawca nie wykazał, dlaczego możliwość odwołania rektora z powodu rażącego lub uporczywego naruszenia prawa stanowi właśnie niedopuszczalne ograniczenie tego prawa dostępu do służby publicznej.

Zatem podsumowując, we wniosku nie wykazano, że podnoszone braki regulacyjne mają charakter pominięcia prawodawczych podlegających kontroli. Nie wykazano istnienia utrwalonej wykładni zaskarżonych przepisów i również nie uzasadniono dostatecznie związku pomiędzy treścią zaskarżonych przepisów i wskazanymi wzorcami kontroli. Z tego powodu postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone i taki wniosek jest również w przygotowanym projekcie stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani profesor.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę pytań, a zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 15 posłów. Za – 7. Przeciw – 8. Zatem tutaj Komisja wyraża negatywną opinię.

Przechodzimy do sprawy P 4/23. Ponownie pani profesor Monika Florczak-Wątor. Proszę bardzo.

Ekspert z BEOS Monika Florczak-Wątor:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, druga sprawa została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Najwyższego. Sąd, który wystąpił z tym pytaniem, którym był jednoosobowy skład orzekający Sądu Najwyższego, sformułował trzy zarzuty pod adresem różnych jednostek redakcyjnych art. 29 ustawy o Sądzie Najwyższym.

To jest przepis, który reguluje tak zwany test badania niezawisłości i bezstronności sędziego Sądu Najwyższego. Trzeba tutaj podkreślić, że ten skład orzekający Sąd Najwyższy co do zasady nie zakwestionował tego testu, natomiast zakwestionował możliwość badania w ramach tego testu okoliczności, które są związane z procedurą powołania sędziego na urząd. Stwierdził, że badanie tych okoliczności może w praktyce prowadzić do pośredniej oceny prawidłowości, czy skuteczności aktu powołania sędziego przez prezydenta i wtedy będzie to sprzeczne z art. 179, w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, czyli z przepisami, które mówią o tym, że kompetencja do powołania sędziego jest prerogatywą prezydenta.

Tak jak mówiłam, zostały sformułowane trzy zarzuty.

Pierwszy zarzut dotyczy art. 29 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym, a dokładniej użytego w tym przepisie słowa „wyłącznej”. Przepis ten stanowi, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważania orzeczenia wydanego z jego udziałem, ani do zakwestionowania jego niezawisłości i bezstronności. Tutaj Sąd Najwyższy dowodzi, że z takiego sformułowania wynika a contrario, że te okoliczności dotyczące powołania sędziego mogą być podnoszone, tyle tylko, że muszą być łączone właśnie z tymi drugimi okolicznościami, czyli okolicznościami dotyczącymi postępowania sędziego po jego powołaniu.

Drugi zarzut dotyczy art. 29 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym w części obejmującej zwrot „okoliczności towarzyszących jego powołaniu”. Przepis ten nakazuje przy przeprowadzaniu testu niezawisłości, bezstronności brać pod uwagę zarówno okoliczności dotyczące powołania sędziego, jak i okoliczności dotyczące jego postępowania po tym powołaniu. Zdaniem Sądu Najwyższego treść tego przepisu z jednej strony właśnie potwierdza, że okoliczności dotyczące powołania sędziego powinny być uwzględniane w ramach tego testu. Po drugie tworzy takie ryzyko, że te

okoliczności też będą wpływać na sposób rozumienia okoliczności dotyczących postępowania sędziego po jego powołaniu.

Trzeci zarzut dotyczy normy wynikającej łącznie z trzech jednostek redakcyjnych art. 29, mianowicie z § 5, § 15 i § 18 ustawy o Sądzie Najwyższym. Te przepisy określają przesłanki testu, to jest właśnie § 5, o którym już wcześniej powiedziałam. Natomiast § 15 i § 18 po pierwsze przewidują, że ten test jest rozpoznawany przez skład pięciu sędziów Sądu Najwyższego, a po drugie stanowią, że w razie uwzględnienia tego wniosku sędzia zostaje wyłączony od rozpoznania sprawy. Tutaj zarzut jest znowu podobny, że właśnie te okoliczności dotyczące powołania sędziego na urząd mogą przesądzić o tym, że sędzia zostanie wyłączony od rozpoznania sprawy i że to będzie naruszać tę kompetencję prezydenta do powołania sędziego.

Biuro uważa, że postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone, ponieważ pytanie prawne nie spełnia dwóch takich podstawowych przesłanek z art. 193 ust. 3, mianowicie nie spełnia przesłanki podmiotowej i nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Art. 193 Konstytucji RP wymaga, żeby pytanie pochodziło od sądu właściwego do rozstrzygnięcia kwestii, której dotyczy ta wątpliwość konstytucyjna. Po drugie, żeby odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego miała bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy należącej do kompetencji tego sądu.

W tej sprawie tutaj należy podkreślić dwie kwestie.

Po pierwsze, że do rozpatrzenia tej sprawy został powołany, wyznaczony skład pięcioosobowy Sądu Najwyższego, natomiast pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego zostało skierowane tylko przez jednego członka tego składu, mianowicie przez sędziego sprawozdawcę.

Po drugie, wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności jest badany w dwóch etapach. Pierwszy to jest taki etap formalny, gdzie faktycznie jeden sędzia sprawozdawca dokonuje wstępnej kontroli wniosku, między innymi sprawdzając, czy został on wniesiony w terminie przez uprawniony podmiot, czy spełnia wszelkie wymagania formalne wynikające z ustawy. Natomiast drugi etap to jest etap merytoryczny i na tym etapie wniosek musi być rozpatrzony przez skład pięciu sędziów Sądu Najwyższego.

W tej sprawie, tak jak powiedziałam, sędzia sprawozdawca wystąpił z pytaniem prawnym jednoosobowo i między innymi odnosząc się do tej kwestii swojej legitymacji, powołał się na postanowienie Sądu Najwyższego ze stycznia 2023 r., gdzie jednoosobowy inny sędzia Sądu Najwyższego odrzucił wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności.

Jednakże ta sprawa jest zupełnie inna niż sprawa, której dotyczy pytanie prawne. W tamtej sprawie faktycznie zachodził brak formalny, ponieważ wnioskodawca, który wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności, podał we wniosku tylko i wyłącznie okoliczności dotyczące powołania sędziego. Czyli nie przywołał tej drugiej grupy okoliczności, które powinien przywołać, okoliczności dotyczących postępowania sędziego po jego powołaniu. Dlatego też jednoosobowo sędzia stwierdził, że wniosek zawiera braki formalne i go odrzucił.

Natomiast w tej sprawie nie ma żadnych wątpliwości. Zresztą sam sąd pytający podkreśla w pytaniu prawnym, że przywoływane są zarówno te okoliczności dotyczące powołania sędziego na urząd, jak również okoliczności dotyczące postępowania tego sędziego po jego powołaniu.

W tym drugim przypadku Sąd Najwyższy relacjonuje w pytaniu prawnym, że te drugie okoliczności dotyczące postępowania sędziego po jego powołaniu są przywoływane w ten sposób, że zarzuca się właśnie sędziemu, że po jego powołaniu nie stosował się do orzeczeń Sądu Najwyższego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To były właśnie orzeczenia, które dotyczyły procedury powołania. Niemniej jednak te okoliczności przez wnioskodawcę są wskazywane jako okoliczności po powołaniu. Dlatego tutaj nie można zarzucać, że tych drugich okoliczności jako okoliczności dotyczących postępowania po powołaniu sędziego... Dlatego tutaj nie można zarzucać takiego samego braku formalnego. To oznacza, że te wątpliwości, które sąd podnosi, tak naprawdę będą podlegały rozpatrzeniu dopiero na etapie merytorycznego rozpoznania sprawy, czyli rozpoznania sprawy przez skład pięcioosobowy.

To właśnie ten skład będzie musiał ocenić, czy te okoliczności rzeczywiście uzasadniają uwzględnienie wniosku. To też oznacza, że skład jednoosobowy nie ma kompetencji do wystąpienia z pytaniem prawnym. Z takim pytaniem prawnym w tej sprawie mógł wystąpić, podnosząc takie wątpliwości, jakie zostały podniesione, tylko skład pięcioosobowy.

Problem, o którym mówię, bardzo dobrze ilustruje trzeci zarzut spośród tych zawartych w pytaniu prawnym. Mianowicie trzeci zarzut dotyczy przepisów, które mówią o orzekaniu, rozpatrywaniu tego wniosku o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności przez skład

pięcioosobowy. I mówią, jaki jest skutek uwzględnienia takiego wniosku po jego merytorycznym rozpatrzeniu. Czyli nie ma wątpliwości, że to są przepisy, które na pewno nie będą stosowane przez sędziego sprawozdawcę na etapie kontroli formalnej wniosku.

Dlatego, zdaniem Biura, z tego art. 193 wynika, że pytanie może przedstawić nie każdy sędzia, który uczestniczy w składzie orzekającym, ale właśnie ten skład orzekający, który ma rozstrzygnąć problem, który w pytaniu prawnym jest sygnalizowany. Tutaj tak się nie stało, dlatego jest podstawa do umorzenia.

Zdaniem Biura zachodzi także tutaj podstawa do umorzenia z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej wynikającej z art. 193. Ta przesłanka wymaga, żeby od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zależało rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem, ale oczywiście chodzi tutaj o rozstrzygnięcie sprawy przez konkretny skład orzekający, który jest uprawniony do rozstrzygnięcia tej sprawy.

W tej sprawie sędzia sprawozdawca, który wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, podnosi, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z konstytucją kwestionowanych przepisów, spowoduje, jeżeli nie będzie jakichś innych okoliczności, przekazanie tej sprawy do rozstrzygnięcia składowi pięcioosobowemu. Czyli sam przyznaje, że w razie pozytywnego orzeczenia będzie ono miało znaczenie właśnie dla składu pięcioosobowego. Natomiast w razie orzeczenia negatywnego o niekonstytucyjności tych przepisów sędzia wskazuje, że wtedy jednoosobowo odrzuci wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości i bezstronności.

Tutaj znowu trzeba zwrócić uwagę na to, że z takiej kompetencji skorzystać raczej nie będzie mógł, ponieważ nie zachodzi tutaj ten brak formalny, który we wniosku w pytaniu prawnym jest wskazywany jako istniejący. Mianowicie, nawet jeżeli zostaną zakwestionowane okoliczności dotyczące powołania sędziego, to w dalszym ciągu aktualny będzie problem rozpatrzenia tych okoliczności dotyczących jego postępowania po powołaniu i w jaki sposób te okoliczności sformułowane we wniosku należałoby rozpatrzyć.

Jednym słowem, w stanowisku przedstawiono to bardziej szczegółowo, ta przesłanka formalna również nie jest spełniona, ponieważ orzeczenie TK niezależnie od tego, czy w wariantcie pozytywnym, czy negatywnym, może wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy, ale przez skład pięcioosobowy, a nie na rozstrzygnięcie kwestii formalnych przez ten skład jednoosobowy. Z tych powodów postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone i taki wniosek zawiera przedstawiony projekt stanowiska Sejmu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani profesor.

Otwieram dyskusję. Czy są głosy w tej sprawie? Nie ma. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Proszę o odczytanie wyników.

Głosowało 11 posłów. Wszyscy za. Mamy tutaj pozytywną opinię.

Przed nami ostatnia sprawa SK 30/23. Pan mecenas Michał Ziółkowski, bardzo proszę o przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Michał Ziółkowski:

Bardzo dziękuję.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w tej sprawie Biuro proponuje wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca wystąpiła o zbadanie zgodności art. 32 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP. Skarżąca zakwestionowała wskazane przepisy w zakresie, cytuję, „w jakim warunkuje wydanie pozwolenia na budowę wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przez które to prawo należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki uniemożliwiające wydanie decyzji legalizacyjnej, o której mowa w artykule 49i prawa budowlanego”.

Zaskarżony art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego stanowi o tym, że pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z kolei art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego to definicja legalna tego, w jaki sposób na gruncie prawa budowlanego należy rozumieć prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Skarżąca złożyła skargę w stanie faktycznym następującym, to znaczy w 2017 r. zawarła z deweloperem umowę sprzedaży udziału w garażu wielostanowiskowym. Następnie deweloper na wniosek skarżącej wyraził pisemną zgodę na zabudowę przez skarżącą tego miejsca parkingowego. Skarżąca nie uzyskała pozwolenia na budowę. W 2018 r. w ramach postępowania naprawczego, a nie postępowania o uzyskanie zgody na budowę, czyli ex post, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nakazał rozbiórkę zabudowy miejsca parkingowego ze względu na przeprowadzenie robót bez wymaganego prawem zezwolenia na budowę. Ponadto inspektor stwierdził, że nie dochowano standardów technicznych gwarantujących bezpieczeństwo w garażu wielostanowiskowym. Organ drugiej instancji podtrzymał tę decyzję. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę w sprawie nakazu rozbiórki. Naczelny Sąd Administracyjny również oddalił skargę kasacyjną.

Biuro stoi na stanowisku, że postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Głównie dlatego, że kontrola konstytucyjności przepisów Prawa budowlanego jest niedopuszczalna, bo nie stanowi podstawy ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1. Ponadto skarżąca zakwestionowała praktykę stosowania prawa w jednostkowej sprawie i nie przywołała argumentacji konstytucyjnej przemawiającej za naruszeniem prawa lub wolności.

W petitum skargi oprócz wzorca głównego, czyli art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, skarżąca odwołuje się do art. 49i Prawa budowlanego. Należy zauważyć, że decyzje, o których mowa w tym przepisie, to jest przepis dotyczący legalizacji albo nakazu rozbiórki, wydawane są w ramach tak zwanego uproszczonego postępowania legalizacyjnego. W dużym skrócie chodzi o to, że po prostu jeżeli ktoś nie uzyskał pozwolenia na budowę, a mimo wszystko dokonał samowoli budowlanej, istnieje możliwość legalizacji. Tylko, że to postępowanie wszczęte jest wtedy, kiedy od zakończenia budowy upłynęło 20 lat.

W stanie faktycznym skarżącej tak nie było, w związku z czym jest oczywiste, że przepisy te nie mogły znaleźć zastosowania. W sprawie skarżącej znalazły zastosowanie innego rodzaju przepisy Prawa budowlanego, tych jednak skarżąca nie kwestionuje.

Należało również stwierdzić, że art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 3 pkt 11, czyli ten, który zawiera definicję legalną, również nie znalazł zastosowania. Pierwszy z przepisów uzależnia wydanie pozwolenia na budowę od złożenia oświadczenia o prawie do dysponowania, a drugi zawiera wspomnianą definicję legalną. Tymczasem postępowanie przed organami administracji w sprawie skarżącej nie dotyczyło problematyki realizacji albo ograniczenia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ani realizacji albo ograniczenia wymogu oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Organy administracji zgodnie przyjęły, że na przeszkodzie legalizacji samowoli budowlanej, dokonanej zresztą przez skarżącą, stoi fakt, iż skarżąca nie posiada w ogóle prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ponadto w trakcie dokonywania samowoli budowlanej naruszono wymogi techniczne adekwatne dla tego typu budynków, w których skarżąca samowoli dokonała. Reszta argumentacji jest w wersji pisemnej projektu stanowiska.

Należy również zwrócić uwagę, tylko na marginesie, że rzeczywiście sądy obu instancji odwołały się do wskazanych przez skarżącą jako przedmiot kontroli przepisów w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć. Natomiast sądy nie odwołały się do tych przepisów jako podstawy swojego rozstrzygnięcia, tylko wyjaśniając, że skarżąca przywołała te przepisy w swoich skargach jako nieuzasadnioną podstawę kasacyjną, jak stwierdził NSA.

Z tego powodu Biuro proponuje wniosek o umorzenie postępowania, gdyż przepisy te w ogóle nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę. Zatem głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią wobec przedmiotowego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 10 posłów. Wszyscy za. I w tej sprawie mamy pozytywną opinię.

To była ostatnia sprawa przewidziana na dzisiejsze posiedzenie. Bardzo dziękuję naszym ekspertom. Dziękuję państwu posłom.

Zamykam posiedzenie Komisji.