

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 66)

z dnia 17 września 2026 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 66)

17 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: SK 34/25, SK 37/25, SK 57/25, K 1/26,**
- **zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Paweł Daniluk**, **Tomasz Esmund**, **Wojciech Miller**, **Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji z BEOS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejsze posiedzenie Komisji. Witam również naszych ekspertów, na czele z panią dyrektor Marzeną Laskowską.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście. Dzisiaj sprawy trybunalskie oraz jedna opinia w trybie art. 34 ust. 8.

Witam też pana posła Adama Gomołę, przedstawiciela wnioskodawców, jeśli chodzi o ten projekt.

Tradycyjnie, jak będziemy mieli kworum wystarczające do rozpatrzenia punktu drugiego, to wówczas przejdziemy do tego punktu.

Teraz przechodzimy do realizacji spraw trybunalskich.

Pierwsza sprawa SK 34/25. Poproszę pana profesora Pawła Daniluka o krótkie przedstawienie problemu konstytucyjnego.

Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję. Paweł Daniluk, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o pierwszą sprawę, sprawę SK 34/25, to w tej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 547 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Przepis ten ma następujące brzmienie „Na postanowienie oddalające wniosek – tutaj chodzi o wniosek o wznowienie postępowania karnego – lub pozostawiające go bez rozpoznania przysługuje zażalenie, chyba że orzekł o tym sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy”.

Wysoka Komisjo, dla prawidłowego zrozumienia zawartości normatywnej tego przepisu trzeba na wstępie wyjaśnić, że w kwestii wznowienia postępowania orzekają sądy niejako trzech szczebli. Orzeka sąd okręgowy – i to dotyczy sytuacji, kiedy postępowanie zakończyło się orzeczeniem sądu rejonowego. Orzeka sąd apelacyjny – to z kolei dotyczy sytuacji, gdy postępowanie zakończyło się orzeczeniem sądu okręgowego. I w końcu orzeka także Sąd Najwyższy – i to dotyczy sytuacji, gdy postępowanie zakończyło się orzeczeniem albo sądu apelacyjnego, albo Sądu Najwyższego. Gdy na to, o czym przed chwilą powiedziałem, nałożyć kwestionowany przepis, to wynika z niego, że na postanowienie oddalające wniosek o wznowienie postępowania lub pozostawiające taki wniosek bez rozpoznania przysługuje zażalenie, ale tylko wtedy, kiedy takie postanowienie wydał sąd okręgowy. Natomiast zażalenie na takie postanowienie nie przysługuje, kiedy postanowienie zostało wydane przez sąd apelacyjny albo przez Sąd Najwyższy.

Wysoka Komisjo, może na wstępie kilka krótkich uwag co do pewnych braków formalno-prawnych analizowanej skargi konstytucyjnej. Chciałbym zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, skarżąca nie przedstawiła prawidłowego uzasadnienia w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Po drugie, potraktowała art. 32 ust. 1 Konstytucji RP jako samodzielny wzorzec kontroli, a to w wypadku skargi konstytucyjnej, jak wiadomo, jest

niedopuszczalne. W końcu po trzecie, przywołując art. 2 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli, skarżąca nie wskazała, jakie wolności lub jakie prawa podmiotowe wyprowadza z tego przepisu, a to w wypadku skargi konstytucyjnej jest wymagane. Stąd w tym zakresie rekomendujemy w projekcie stanowiska umorzenie postępowania.

Natomiast inaczej ma się rzecz z zarzutem skarżącej, zgodnie z którym to zarzutem kwestionowany art. 547 § 1 Kodeksu postępowania karnego, poprzez to, że nie przewiduje zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania, narusza art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Ten ostatni przepis konstytucyjny stanowi wyraźnie, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne i w ten sposób normuje się konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Jednocześnie bezsporne jest, i to znajduje potwierdzenie zarówno w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w wypowiedziach doktryny, że art. 176 ust. 1 Konstytucji RP nie obejmuje swoim zakresem orzeczeń zapadłych w drugiej instancji. Mówiąc inaczej, przepis ten nie pozwala zrekonstruować konstytucyjnego prawa do zaskarżania orzeczeń zapadłych w drugiej instancji. Tymczasem to interesujące nas postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania jest właśnie orzeczeniem wydawanym w drugiej instancji.

I żeby uzasadnić tę tezę, warto powiedzieć, że sąd apelacyjny, wydając takie postanowienie, dokonuje co prawda pewnych nowych ustaleń, są to ustalenia w zakresie istnienia podstaw do wznowienia postępowania karnego, tę kwestię rozpoznaje faktycznie po raz pierwszy, niemniej jednak ten sąd nie rozpoczyna postępowania, w wyniku którego ma zostać wydane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. A istotą sprawy w postępowaniu karnym jest kwestia odpowiedzialności karnej oskarżonego. Można do tego jeszcze dodać, że sąd apelacyjny, orzekając w przedmiocie wznowienia postępowania, w ogóle nie odnosi się do istoty sprawy. Ogranicza się jedynie do badania, czy istnieją przesłanki do wznowienia postępowania karnego. Zatem w konsekwencji sąd apelacyjny pełni tu tylko funkcję kontrolną względem prawomocnie zakończonego postępowania karnego, w którym to postępowaniu już rozstrzygnięto o odpowiedzialności karnej oskarżonego. To wszystko nakazuje przyjąć, że orzekając w przedmiocie wznowienia postępowania, sąd apelacyjny działa tu jako sąd drugiej instancji.

Wydaje mi się, że warto jeszcze dodać, że prezentowany w projekcie stanowiska sposób patrzenia na pozycję sądu okręgowego w postępowaniu wznowieniowym znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Mam na myśli wyrok z 11 czerwca 2013 r. To był wyrok zapadły w sprawie o sygn. akt SK 23/10. W tym wyroku Trybunał Konstytucyjny, bazując na innym wzorcu kontroli, bo tam wzorcem tym był art. 78 Konstytucji RP, wyraźnie powiedział, że postanowienie wydawane na podstawie art. 547 § 1 Kodeksu postępowania karnego, wydawane czy to przez sąd apelacyjny, czy to przez Sąd Najwyższy, jest orzeczeniem wydanym w drugiej instancji. A to wyklucza stosowanie tutaj tych standardów konstytucyjnych, które odnoszą się do zaskarżania orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji.

Zatem, Wysoka Komisjo, podsumowując, interesujące nas postanowienie sądu apelacyjnego, oddalające wniosek o wznowienie postępowania karnego, jest orzeczeniem wydanym w drugiej instancji. Tym samym nie ma tutaj zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, co w konsekwencji nakazuje uznać ten przepis Konstytucji RP za nieadekwatny wzorzec kontroli w tej sprawie.

Proponujemy zatem uznać w projekcie stanowiska, że kwestionowany art. 547 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania, nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma pytań. W takim razie możemy głosować.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 9 posłów. Wszyscy za, nikt się nie wstrzymał. W tej sytuacji mamy pozytywną opinię Komisji.

Przechodzimy do sprawy SK 37/25. Jeszcze raz pan profesor.

Ekspert z BEOS Paweł Daniluk:

Bardzo dziękuję raz jeszcze.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę drugą, SK 37/25, to tutaj skarżąca przedmiotem kontroli uczyniła cały, składający się z czterech paragrafów, art. 42 Kodeksu postępowania karnego. Ten artykuł, najogólniej rzecz ujmując, dotyczy wyłączenia sędziego od udziału w sprawie. Jego poszczególne paragrafy mają następujące brzmienie, pozwólcie państwo, że je teraz przytoczę.

Art. 42 § 1: „Wyłączenie następuje na żądanie sędziego z urzędu albo na wniosek strony”.

Art. 42 § 2: „Jeżeli sędzia uznaje, że zachodzi przyczyna wyłączająca go z mocy art. 40, wyłącza się, składając oświadczenie na piśmie do akt, a na jego miejsce wstępuje inny sędzia”.

Art. 42 § 3: „Sędzia, co do którego zgłoszono wniosek o wyłączenie na podstawie art. 41, może złożyć do akt stosowne oświadczenie na piśmie. Wniosek rozpoznaje się niezwłocznie. Z chwilą wyłączenia sędziego czynności procesowe dokonane z jego udziałem po złożeniu wniosku stają się bezskuteczne”

Art. 42 § 4: „Poza wypadkiem określonym w § 2 o wyłączeniu orzeka sąd, przed którym toczy się postępowanie; w składzie orzekającym w kwestii wyłączenia nie może brać udziału sędzia, którego dotyczy wyłączenie. W razie niemożności utworzenia takiego składu sądu w kwestii wyłączenia orzeka sąd wyższego rzędu”.

Wysoka Komisjo, według skarżącej cały przeczytany przeze mnie przed chwilą art. 42 Kodeksu postępowania karnego ma być niekonstytucyjny, ponieważ nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu o odmowie wyłączenia sędziego. W tym zakresie przyznać należy, że skarżąca trafnie rekonstruuje zastany stan prawny. Faktycznie bowiem jest tak, że w obowiązującym stanie prawnym nie przewiduje się zażalenia na postanowienie sądu o wyłączeniu sędziego. Niedopuszczalność takiego zażalenia została też trafnie ustalona *in concreto* w sprawie karnej skarżącej. W tej sprawie, która legła u podstaw omawianej skargi konstytucyjnej.

Natomiast problem polega na tym, że skarżąca z jednej strony kieruje swój zarzut wobec pominięcia prawodawczego, a więc wobec takiego stanu prawnego, w którym brakuje przepisu, który normowałby dopuszczalność wniesienia zażalenia na postanowienie sądu o odmowie wyłączenia sędziego. Z drugiej jednak strony skarżąca nie odczytuje w prawidłowy sposób źródeł takiego kwestionowanego stanu prawnego i w tym zakresie ignoruje kluczowe regulacje.

Mówiąc ściślej, Wysoka Komisjo, chodzi o to, że podstawowe znaczenie dla postawionego przez skarżącą problemu konstytucyjnego ma nie kwestionowany art. 42 Kodeksu postępowania karnego, ale art. 459 § 1 i 2 tego kodeksu. To właśnie ta regulacja przesądza, że w Kodeksie postępowania karnego zażalenia przysługują na postanowienia zamykające drogę do wydania wyroku, chyba że ustawa stanowi inaczej, na postanowienia co do środka zabezpieczającego, a także na inne postanowienia. Jednak tylko wtedy, kiedy wyraźnie takie zażalenie przewiduje szczególnie przepis ustawy.

To interesujące nas postanowienie sądu o odmowie wyłączenia sędziego, co oczywiste, nie jest ani postanowieniem zamykającym drogę do wydania wyroku, ani postanowieniem co do środka zabezpieczającego. Mamy do czynienia z tym innym postanowieniem w rozumieniu art. 459 § 2 Kodeksu postępowania karnego. To oznacza, że takie postanowienie byłoby zaskarżalne zażaleniem tylko wówczas, kiedy wyraźnie takie zażalenie przewidywałoby jakiś szczególny przepis ustawowy. Delegata takiego przepisu nie ma, stąd właśnie postanowienie sądu o odmowie wyłączenia sędziego jest postanowieniem niezaskarżalnym zażaleniem.

Właśnie te reguły zaskarżania postanowień w Kodeksie postępowania karnego, reguły unormowane, co należy raz jeszcze powtórzyć, w art. 459 § 1 i 2 k.p.k., decydują o tym, że brak przepisu ustawowego, który przewidywałby zażalenie na postanowienie sądu o odmowie wyłączenia sędziego, oznacza niedopuszczalność takiego zażalenia. Tym samym bez art. 459 § 1 i 2 k.p.k. nie da się wykazać, że w obowiązującym stanie prawnym, czy też nawet w obszarze samego kwestionowanego art. 42 k.p.k., występuje pominięcie prawodawcze.

Tymczasem skarżąca ani w petitum, ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie nawiązuje do zawartości normatywnej tych przepisów, czyli do art. 459 § 1 i 2 k.p.k. Nie podejmuje nawet próby rekonstrukcji reguł zaskarżania postanowień w k.p.k. W konsekwencji nie sposób uznać, że skarżąca w odpowiedni sposób przedstawiła, w odpowiedni sposób uzasadniła zarzut odnoszący się do pominięcia prawodawczego. Stąd w projekcie stanowiska znajduje się wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze.

Czy są pytania, jeżeli chodzi o ten projekt stanowiska i przedstawione zastrzeżenia? Nie widzę, wobec tego głosujemy.

Kto z państwa jest za? Kto przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 11 posłów. Wszyscy za. Wobec tego tutaj też mamy pozytywną opinię.

W związku z tym, że cały czas nie mamy potrzebnej piętnastki do rozpatrzenia punktu drugiego, przechodzimy do sprawy SK 57/25.

Poproszę pana mecenasa Michała Ziółkowskiego o krótkie przedstawienie problemu konstytucyjnego.

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

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisjo, w sprawie SK 57/25 BEOS proponuje wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca wystąpiła o zbadanie zgodności następujących przepisów ustawy lutowej, to jest art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1, w związku z art. 8 ust. 1 i art. 1 ust. 1. Posługując się pojęciem ustawy lutowej, mam na myśli ustawę z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz zasadę równości, zakaz zamykania drogi sądowej i zasadę demokratycznego państwa prawnego. Skarżąca zakwestionowała wspomniane przepisy w zakresie, w jakim uniemożliwiają dochodzenie zadośćuczynienia za krzywdy i odszkodowania za szkody małżonkom, dzieciom i rodzicom osób pozbawionych życia w związku z ich działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, gdy wobec tych pozbawionych życia osób nie toczyło się jakiejkolwiek postępowanie lub skutek działań funkcjonariuszy zmotoryzowanych oddziałów milicji obywatelskiej.

Zaskarżony art. 11 ust. 1 ustawy lutowej stanowi, że art. 8 tej ustawy określa zasady przyznawania odszkodowania, art. 9 ustawy określa zasady pokrycia kosztów upamiętnienia osoby zmarłej oraz art. 10 ustawy lutowej określa zasady zwrotu mienia, którego przepadek lub konfiskatę orzeczono na rzecz Skarbu Państwa. Dalej cytat do tego przepisu: „mają odpowiednie zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie przedawniają się”.

Zaskarżony art. 11 ust. 2 ustawy lutowej stanowi, że przepis ust. 1, czyli ten, który przed chwilą przeczytałem, ma odpowiednie zastosowanie wobec osób pozbawionych życia albo wolności przez organy, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy lutowej, bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania.

Art. 1 ust. 1 ustawy lutowej, który również został wskazany jako związkowy przedmiot kontroli, proszę pozwolić, że nie będę go w całości przytaczał, reguluje punkt wyjścia dla ustawy lutowej i jest to ustawowe stwierdzenie nieważności określonego typu orzeczeń. Z kolei art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, który też już był wielokrotnie omawiany na forum tej Komisji, jest podstawowym przepisem, który reguluje podstawowe przesłanki i warunki roszczenia odszkodowawczego.

Stan faktyczny istotny dla skargi konstytucyjnej przedstawia się następująco. Skarżąca jest córką jednego z górników zabitych w 1981 r. podczas pacyfikacji kopalni przez funkcjonariuszy ZOMO. W 2020 r. wystąpiła z wnioskiem o przyznanie zadośćuczynienia z tytułu krzywdy związanej ze śmiercią jej ojca. Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił wniosek w całości. Sąd bowiem stwierdził, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za pozbawienie życia lub wolności bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania ma miejsce tylko wówczas, gdy takiej działalności dopuścił się któryś z organów, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy lutowej, tj. polski organ ścigania wymiaru sprawiedliwości lub organ pozasądowy. Zdaniem sądu według utrwalonej linii orzeczniczej, w tym orzeczenia Sądu Najwyższego, tego kryterium formalnego nie spełnia formacja o nazwie ZOMO. Orzeczenie zostało utrzymane w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach.

Zdaniem BEOS postępowanie podlega umorzeniu ze względu na co najmniej cztery powody. Po pierwsze, art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy lutowej nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, stąd skarga nie spełnia podstawowego wymogu z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawę ostatecznego orzeczenia stanowił natomiast art. 11 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy lutowej. Jednakże tu zachodzi druga przyczyna, dla której BEOS wnioskuję o umorzenie postępowania. Mianowicie przepisy te zostały zaskarżone w połączeniu z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednak przepisy te stanowią, jak wielokrotnie było to omawiane na forum niniejszej Komisji, nieadekwatne wzorce merytoryczne kontroli przepisów ustawy lutowej.

Po trzecie, art. 2 Konstytucji RP został wskazany jako dodatkowy, co zresztą sama skarżąca przyznaje, niewyrażający samodzielnie lub związkowo konstytucyjnego prawa podmiotowego wzorzec kontroli. Po czwarte, zarzut naruszenia zasady równości, czyli art. 32, oraz zamknięcia drogi sądowej, czyli art. 77 ust. 2, stanowi rozwinięcie zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawo podmiotowe do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. A ponieważ konstytucyjne prawo podmiotowe, o którym wspominałem, jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, w tej sprawie również ta nieadekwatność i niedopuszczalność rozciąga się na zasadę równości i dostęp do sądu.

Wysoka Komisjo, ustawa lutowa była wielokrotnie omawiana na tym forum. Sam zresztą miałem już przyjemność w ciągu ostatniego roku referować kilka spraw dotyczących tej ustawy. Stąd proszę pozwolić, że nie będę się szczegółowo odnosił do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwa Sądu Najwyższego. Wszystko jest w pisemnym projekcie stanowiska. Na potrzeby tego postępowania wystarczy wskazać, że skarżąca nie spełniła podstawowego kryterium do objęcia jej w ogóle zakresem kompensacji przewidzianym w ustawie lutowej.

Do pozbawienia życia jej ojca nie doszło w następstwie działania organów, które są wymienione i nazwane w sposób generalny i abstrakcyjny w art. 1 ustawy lutowej. Szkada lub krzywda nie wynikały więc ani z wykonania orzeczenia i decyzji, ani z orzeczenia i decyzji w okolicznościach, o których mowa w art. 11 ust. 1, ani z pozbawienia życia albo wolności przez organy bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania. W związku z tym art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 nie mogły stanowić podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej. Przepisy te zresztą przewidują osobne tytuły kompensacji względem siebie i nie jest tak, że są to przepisy, które razem znajdują zastosowanie.

Istota sprawy skarżącej dotyczyła bowiem żądania kompensacji z tytułu pozbawienia życia jej ojca przez ZOMO w stanie faktycznym i w prawnym, w którym nie wydano ani orzeczenia, ani decyzji wobec ojca skarżącej, ani nie toczyło się żadne inne postępowanie w rozumieniu ustawy lutowej. Dlatego Sąd Okręgowy w Katowicach w sentencji swojego orzeczenia wskazał art. 11 ust. 2 jako podstawę swojego rozumowania. Sąd apelacyjny podzielił podstawę rozumowania sądu pierwszej instancji. Dlatego nie było podstaw w niniejszej sprawie, aby rozpoznawać merytorycznie zarzut w odniesieniu do dwóch pierwszych przepisów wskazanych przez skarżącą.

Odnosząc się natomiast do zakresu przedmiotu zaskarżenia, który został prawidłowo zidentyfikowany przez skarżącą, należało jedynie przypomnieć, że po pierwsze żaden przepis konstytucyjny nie nakazuje wprost ustawodawcy zagwarantowania w ustawie praw lub roszczeń o charakterze kompensacyjnym z tytułu szkód i krzywd poniesionych za działalność na rzecz niepodległego państwa polskiego. Samo zagwarantowanie niektórych typów praw i roszczeń majątkowych lub osobistych na poziomie ustawy lutowej nie oznacza, że w systemie prawnym obowiązuje konstytucyjne prawo podmiotowe o lustrzanej, identycznej treści.

W związku z tym skarżąca nie może opierać i budować swojej argumentacji konstytucyjnej w oparciu o fakt, że ustawodawca, działając w ramach swojej przyznanej konstytucyjnie swobody, stopniowo przez kolejne lata rozszerzał zakres podmiotowy lub przedmiotowy ustawy lutowej. Taka refleksja skarżącej obarczona jest naruszeniem zakazu autonomicznej wykładni przepisów konstytucyjnych. Skarżąca bowiem niezasadnie przyjmuje, że przyznanie nowych ustawowych praw lub roszczeń ma implikować samo rozszerzanie zakresu regulacji konstytucyjnej.

Po drugie, konstytucja nie ustanawia samoistnego obowiązku kompensowania wszystkich szkód wyrządzonych przed jej wejściem w życie. To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z orzeczenia o sygn. akt P 8/11, szczegółowo omówionego i zacytowanego w pisemnej wersji projektu stanowiska, jest aktualne po dziś dzień i nie ma powodów, żeby rozumować inaczej. Po trzecie wreszcie, prawa majątkowe, o których mowa w ustawie lutowej, w tym prawa chronione na gruncie art. 11 ust. 2 tejże ustawy, mają charakter li tylko ustawowy. Zatem ich

zagwarantowanie nie jest bezwzględnie konstytucyjnie wymagane, a jedynie konstytucyjnie dopuszczalne, czyli możliwe dla ustawodawcy w zależności od jego preferencji aksjologicznych, co też miało miejsce.

Skarżąca zatem nie ma konstytucyjnych podstaw do tego, aby oczekiwać ustawowego uregulowania prawa do odszkodowania relewantnego dla jej stanu faktycznego czy też prawa do zadośćuczynienia każdej osobie za każde zdarzenie, które miało miejsce przed wejściem w życie konstytucji, w związku z działalnością na rzecz niepodległego państwa polskiego. To ustawodawca w ramach swojej swobody legislacyjnej rozstrzyga o tym, które przypadki podlegają kompensacji, a które nie. I także ustawodawca rozstrzygnął w ustawie lutowej.

Argumentacja skarżącej abstrahuje nie tylko od faktu, że sama ustawa lutowa stanowi wyjątkowe rozwiązanie na tle całego systemu prawnego oraz w rezultacie – regulacji konstytucyjnej. Przepis, który skarżąca skarży, stanowi jeszcze dodatkowo rozwiązanie szczególne na gruncie szczególnego aktu, jakim jest ustawa lutowa, stąd nie ma powodów, żeby interpretować go rozszerzająco. Z tych wszystkich powodów, jak i również z innych powodów wskazanych w pisemnym projekcie stanowiska, należało uznać, że art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 nie mogą stanowić adekwatnych wzorców kontroli w niniejszej sprawie.

Tak jak wspomniałem na początku, art. 2 został powołany ornamentacyjnie, szczegółowe uzasadnienie jest na piśmie. Natomiast art. 32 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowią konsekwencję przywołania konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

Skoro jednak, jak starałem się wykazać, skarżąca nie może skutecznie i efektywnie powołać się na to prawo, bo to prawo jej nie przysługuje, nie jest podmiotem i beneficjentem tego prawa podmiotowego, to również nie można stwierdzić, że doszło do naruszenia zasady równości w tym prawie albo do naruszenia zakazu dostępu do sądu. Zwłaszcza że skarżąca z prawa do sądu skorzystała, bowiem wystąpiła z wnioskiem o zadośćuczynienie. Sprawa została rozpoznana przez sąd pierwszej i drugiej instancji.

W skardze konstytucyjnej doszło naszym zdaniem po prostu do pomylenia potocznego rozumienia zamknięcia drogi sądowej w znaczeniu uwzględnienia powództwa z dogmatycznym, konwencjonalnym i prawniczym rozumieniem tego wyrażenia. Z tych wszystkich powodów, które znajdują szczegółowe rozwinięcie w wersji pisemnej, BEOS proponuje, tak jak w petitum.

Bardzo dziękuję, Wysoka Komisjo, panie przewodniczący. Pozostaję do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję.

Czy są pytania z państwa strony? Nie widzę.

Głosujemy w takim razie.

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 11 osób. Za – 8, wstrzymało się od głosu – 3 posłów. W tej sytuacji mamy pozytywną opinię Komisji.

Przechodzimy do sprawy ostatniej, K 1/26. 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 K 1/26 dotyczy połączonych do wspólnego rozpoznania wniosków: prezydenta RP K 1/26 oraz Krajowej Rady Sądowictwa K 4/26.

Na wstępie chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, dla pełnej jasności, że prezentowane stanowisko odnosi się do ustawy budżetowej na 2026 r. i wyłącznie do problemów tam stawianych przez wnioskodawców, m.in. problematyki uszczuplenia budżetu Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście chciałbym już dla całkowitej jasności dodać, że kwestie te nie mają żadnego związku z tą bieżącą, aktualną sytuacją związaną z finansowaniem TK na przyszły rok, tj. 2027 r.

Prezentowany projekt stanowiska Sejmu odnosi się do obydwu połączonych wniosków i zawiera konkluzję o konieczności umorzenia postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W tej sprawie można wyodrębnić cztery grupy zarzutów. Postaram się omówić je bardzo syntetycznie i przedstawić główne argumenty przemawiające za umorzeniem postępowania w odniesieniu do każdej z nich.

Pierwsza grupa zarzutów to zarzuty najdalej idące. One zostały zawarte wyłącznie we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Odnoszą się do całej ustawy budżetowej na 2026 r. Problem konstytucyjny dotyczy wadliwości związanych z trybem procedowania nad ustawą budżetową, w szczególności oceny, czy brak ponownego zwrócenia się do KRS o wyrażenie opinii może skutkować niekonstytucyjnością całej ustawy budżetowej. Dla dopuszczalności oceny tego zarzutu kluczowe jest to, że KRS kwestionuje w tej sytuacji konstytucyjność ustawy budżetowej jako całości, podczas gdy KRS jest podmiotem mającym ograniczoną legitymację wnioskową. Konstytucja bardzo wyraźnie przesądza, że KRS może skarżyć do Trybunału Konstytucyjnego akty normatywne, lecz wyłącznie w takim zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jednakże w przypadku ustawy budżetowej ta kwestia wygląda zdecydowanie inaczej. Jest to akt obejmujący aspekty finansowe we wszystkich sferach funkcjonowania państwa. Kwestie mogące realnie stanowić przedmiot zainteresowania KRS, w tym zagadnienia, które mogłyby podlegać zaopiniowaniu przez KRS, stanowią jedynie marginalny i ściśle wyodrębniony element całości materii normowanej przez ustawę budżetową. Jest to element właściwie nierzutujący na ustawę budżetową jako całość. Rada w sposób wyraźny wyraziła wolę zakwestionowania i doprowadzenia do konstytucyjnej dyskwalifikacji całej ustawy budżetowej, co jest oczywiście niedopuszczalne, dlatego tego rodzaju zarzut powinien skutkować w tym zakresie umorzeniem postępowania.

Druga grupa zarzutów pojawia się wyłącznie we wniosku prezydenckim. Stawiany problem konstytucyjny dotyczy tego, czy ustawowa konstrukcja państwowego długu publicznego narusza istotę konstytucyjnego zakazu zadłużania. We wniosku kwestionowany jest brak ujęcia w ramach długu publicznego zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego, co prowadzić ma zdaniem wnioskodawcy do zafałszowania faktycznego długu publicznego. Miałoby też pozwalać na ominięcie konstytucyjnego limitu zadłużenia. W tej sytuacji stawiany zarzut, mimo że zawiera rozbudowane, obszerne wątki ekonomiczne, posiada jedynie bardzo lakoniczne uzasadnienie konstytucyjno-prawne, które ma znaczenie decydujące w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wnioskodawca nie ujmuje zarzutu w formule niepełności regulacji z perspektywy konstytucji. Nie formułuje więc problemu w sposób, który można byłoby rozważać, dokonując oceny, czy zachodzi w tej sytuacji przypadek pominięcia czy zaniechania ustawodawczego. Problemem jest też adekwatność podnoszonych wzorców kontroli. Zarzuty odnoszą się w istocie do zdiagnozowanych przez wnioskodawcę wadliwości w zakresie praktyki konstruowania budżetu państwa, w tym zjawiska tzw. debudżetyzacji finansów publicznych, a więc rozczłonkowania finansów publicznych w celu wyłączenia z budżetu państwa części długu.

Analizowany zarzut w takim kształcie nie nadaje się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Nie mieści się w ramach kontroli hierarchicznej zgodności norm. Nie dotyczy też oceny ewentualnej niepełności regulacji z perspektywy wzorców konstytucyjnych, co przemawia za niedopuszczalnością orzekania także w odniesieniu do tej drugiej grupy zarzutów.

Kolejne grupy zarzutów są już wspólne dla obydwu wnioskodawców. Stawiane w nich problemy konstytucyjne dotyczą redukcji wydatków Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa dokonanej w toku prac nad ustawą budżetową na 2026 r. Zdaniem wnioskodawców ta redukcja ma skutkować ograniczeniem możliwości wykonywania przez te organy konstytucyjnych zadań oraz godzi w ich autonomię budżetową i niezależność od innych władz.

W odniesieniu do kwestii uszczuplenia budżetu KRS – w naszej ocenie wnioskodawcy przyjęli błędne założenie, jakoby konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Sądownictwa wymagała zapewnienia jej takich standardów finansowania, jakimi dysponują sądy i trybunały oraz sędziowie. W tym zakresie Sejm podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym samodzielność finansowa KRS nie stanowi nieodzownego warunku prawidłowej realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji rady. Nie może być także traktowana jako gwarancja determinująca odrębność władzy sądowniczej. Ponadto trudno dopatrzeć się w tekście Konstytucji RP tego rodzaju gwarancji wynagrodzeń członków KRS – analogicznych jak w przypadku sędziów.

Niezależnie od braku adekwatnych wzorców kontroli za umorzeniem postępowania przemawia również to, że wnioskodawcy nie wykazali, że kwoty wskazane w stosownym załączniku do ustawy budżetowej realnie uniemożliwiają KRS wykonywanie jej konstytucyjnych zadań poprzez realizację określonych kompetencji. Brak jest szczegółowego, takiego nominalnego rozpisania faktycznej niemożności wykonywania konkretnych kompetencji. A problemem nie jest brak zapewnienia odpowiednich środków na funkcjonowanie rady w 2026 r., lecz faktyczne uszczuplenie środków na rok 2026 z uwagi na mechanizm skutkujący koniecznością finansowania

przez KRS zobowiązań powstałych w poprzednim roku budżetowym, wynikających z niezapewnienia wówczas KRS stosownych środków. Mechanizm ten nie stanowi jednak przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

Ostatnia grupa zarzutów dotyczy zagadnienia uszczuplenia budżetu Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawcy jako podstawowy wzorzec kontroli wskazali art. 195 ust. 2 Konstytucji RP, który statuuje taką szczególną ochronę wynagrodzeń sędziów, a w konsekwencji ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania. Wnioskodawcy podnoszą, że zredukowanie budżetu TK spowodowało, że środki finansowe przewidziane na wynagrodzenia sędziów na rok 2026 nie uwzględniają konieczności uregulowania zobowiązań związanych z nieprzyznaniem TK środków na wypłatę wynagrodzeń sędziom jeszcze wcześniej, bo za rok 2025. Trybunał w pierwszej kolejności zmuszony jest spłacić zaległe zobowiązania w zakresie wynagrodzeń sędziowskich.

W tym kontekście należy przede wszystkim podkreślić, że autonomia budżetowa TK nie ma charakteru absolutnego. To oznacza, że Sejm może dokonywać poprawek w przedłożonym projekcie ustawy budżetowej, także w kierunku redukcji przyznanych środków finansowych. Ten zakres swobody regulacyjnej nie jest jednak nieograniczony i powinien uwzględniać takie wypracowane w orzecznictwie konstytucyjnym warunki brzegowe.

Te warunki zostały wypracowane w odniesieniu do sędziów poszczególnych sądów jeszcze w 2012 r. Z czasem zostały rozszerzone na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Odnoszą się głównie do tego, aby wynagrodzenia sędziów kształtowane były w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość, zarówno w odniesieniu do całej grupy zawodowej sędziów, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów. Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową, i to do tego nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej. Z kolei w trudnej sytuacji budżetu państwa, jeżeli zachodziłaby taka sytuacja, to wynagrodzenia sędziów powinny być na tle innych grup zawodowych bardziej chronione przed niekorzystnymi zmianami. Wreszcie, niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej, nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem różnego rodzaju sytuacji krytycznych dla funkcjonowania państwa, jak niebezpieczeństwo przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia.

W naszej ocenie na gruncie analizowanej sprawy nie zachodzi przypadek, który można byłoby skonfrontować z tymi właśnie warunkami brzegowymi określonymi przez Trybunał Konstytucyjny w dawnym orzecznictwie. Nie mamy bowiem do czynienia ani z sytuacją zamrożenia wynagrodzeń sędziów, ani nominalnym obniżeniem czy też zmianą mechanizmu obliczania wynagradzania. Nie zachodzą zatem sytuacje, które byłyby objęte gwarancjami określonymi w art. 195 ust. 2, a więc głównym podstawowym wzorcem kontroli wskazanym przez wnioskodawców, który to wzorzec jest nieadekwatny do stawionych problemów.

Zarzuty wnioskodawców w istocie koncentrują się na problematyce wykonywania ustawy budżetowej na rok 2026 w konkretnych okolicznościach faktycznych, w tym przede wszystkim w kontekście wykonywania poprzedniej ustawy budżetowej na rok 2025. Analizowane wnioski nie mają uzasadnienia, że doszło do naruszenia norm prawnych, lecz są nakierowane na zakwestionowanie hipotetycznej, nieudowodnionej praktyki wykonania ustawy budżetowej w przyszłości w odniesieniu do tego momentu składania wniosku.

Wnioskodawcy powinni natomiast byli nominalnie wykazać brak możliwości wypłaty wynagrodzeń sędziom TK w 2026 r. oraz wykazać wpływ redukcji budżetu TK na warunki pracy sędziów, a tego nie uczyniono. Wskazane przez wnioskodawców dane są zbyt ogólne. Nie dokonali szczegółowej analizy redukcji finansowej pod względem nominalnym. Stawiane zarzuty nie dotyczą norm prawnych, lecz problematyki stosowania prawa, a więc kwestii niepodlegającej kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wreszcie wskazany przedmiot kontroli w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego został w naszej ocenie wskazany przez wnioskodawców zbyt wąsko. Wskazano jedynie część załącznika do ustawy budżetowej, a więc w istocie konkretne liczby. Tym samym nie wyprowadzono konkretnej normy prawnej, która nadawałaby się do merytorycznej oceny, zresztą pod kątem wzorców, które są nieadekwatne.

W kontekście stawianego problemu konstytucyjnego trudno jest mówić o braku zapewnienia finansowania Trybunałowi Konstytucyjnemu. Problemem nie jest niezapewnienie finansowania TK na 2026 r., ponieważ o tym, że to finansowanie zostało zapewnione, tym bardziej w odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich na 2026 r., świadczy już sama treść załącznika do ustawy

budżetowej. Problemem jest bardziej mechanizm zobowiązujący TK do przeznaczenia bieżących środków na spłatę zaległości zobowiązań finansowych. Jednakże mechanizm ten nie został w niniejszej sprawie zaskarżony. Czyli wskazany przez wnioskodawców przedmiot kontroli nie stanowi zrekonstruowanej normy prawnej adekwatnej do stawianego problemu konstytucyjnego, która nadawałaby się do skontrolowania przez TK. Do tego nie mamy adekwatnych wzorców kontroli, z którymi, nawet przy prawidłowym skonstruowaniu przedmiotu kontroli, można byłoby zestawić obie normy.

Z omówionych względów formułujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa w tej sprawie chciałby zadać pytanie albo zabrać głos? Nie widzę.

Wobec tego głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Poczekamy, aż pani poseł Filiks zagłosuje. Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 14 posłów. Za – 10, przeciw – 3, wstrzymał się od głosu – 1 poseł. Tutaj też mamy pozytywną opinię Komisji.

Proszę państwa, mamy taką sytuację, że według tych wyników brakuje nam jednej osoby, nawet dwóch do rozpatrzenia projektu ustawy. Jaka jest w tej sytuacji sugestia z naszego sekretariatu? Czy rozpatrujemy go, a głosowanie przenosimy na jakiś inny termin? Możemy tak zrobić?

Sekretarz Komisji Magdalena Żychlińska:

To jest do decyzji pana przewodniczącego, bo faktycznie w tej chwili mamy 14 posłów, na liście mamy podpisanych więcej. Czasem już była taka praktyka związana z frekwencją, ale to jest do decyzji pana przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze. Wobec tego realizujemy porządek.

Poprosimy pana mecenasa o przedstawienie zastrzeżeń co do zgodności projektu, a później pan poseł przedstawiciel wnioskodawców się do nich odniesie.

Ekspert ds. legislacji z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Wojciech Miller:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wojciech Miller, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Na wstępie wskażę, że opinię w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów sporządził w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji.

Opinia ma charakter bardzo szczegółowy, w związku z tym pozwolę sobie jedynie wskazać na konkluzję tej opinii. W konkluzji ekspert wskazał, że poselski projekt ustawy o rynku kryptoaktywów jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. W szczególności chodzi o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynku kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń nr 1093/2010 i 1095/2010, a także dyrektyw 2013/36/UE i 2019/1937.

Przechodząc do konkluzji opinii, ekspert wskazał, że art. 2 pkt 31 projektu oraz inne przepisy, w których pojęcie państwa członkowskiego i właściwego organu ograniczono do państw członkowskich Unii Europejskiej i organów, są niezgodne z porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym w brzmieniu wynikającym z decyzji Wspólnego Komitetu Europejskiego Obszaru Gospodarczego nr 41/2025.

Art. 6 ust. 7 i 8 projektu budzą wątpliwości co do zgodności z art. 75 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114, ponieważ nie zapewniają zawarcia umowy między klientem a dostawcą przejmującym przed powierzeniem mu przechowywania kryptoaktywów klienta. Art. 14 projektu jest niezgodny z rozporządzeniem 2023/1114 w zakresie, w jakim upoważnia do ustanowienia w rozporządzeniu wymagań zastępujących, uzupełniających lub modyfikujących wymagania określone w rozporządzeniu 2023/1114 lub wydanych na jego podstawie aktach prawa Unii Europejskiej.

Art. 45 projektu jest niezgodny odpowiednio z art. 46 ust. 2 i art. 47 ust. 3 w związku z art. 55 akapit pierwszy rozporządzenia 2023/1114 w zakresie, w jakim zastępuje przewidziany w tym

rozporządzeniu obowiązek zgłaszania planów naprawy i wykupu procedurą ich zatwierdzania oraz określa odmienne terminy działania właściwego organu. Art. 51 projektu jest niezgodny z art. 74 rozporządzenia 2023/1114 w zakresie, w jakim obejmuje obowiązkiem sporządzania planu uporządkowanej likwidacji wszystkich dostawców usług w zakresie kryptoaktywów i dopuszcza jego sporządzenie po rozpoczęciu świadczenia usług.

Art. 67 pkt 1 w związku z art. 69 i art. 70 projektu jest niezgodny z art. 94 ust. 1 lit. aa rozporządzenia w zakresie, w jakim pozwala na zastosowanie środków dotyczących treści interfejsów internetowych i nazw domen bez indywidualnej oceny ryzyka wyrządzenia poważnych szkód oraz braku innych skutecznych środków prowadzących do zaprzestania naruszenia.

Wreszcie art. 77 ust. 2 projektu jest niezgodny z art. 59 ust. 7 w związku z art. 65 rozporządzenia oraz odpowiednio z art. 49 lub art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim ustanawia szczególne obciążenia finansowe związane z transgranicznym świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów. Ponadto art. 77 ust. 3 projektu jest niezgodny odpowiednio z art. 49 albo art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim uzależnia zwolnienie z tego obciążenia od zasady wzajemności.

Ponadto ekspert wskazał, że projekt ustawy wymaga zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego w trybie art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Poproszę teraz pana posła Adama Gomołę o odniesienie się do tych zarzutów.

Poseł Adam Gomoła (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, miło mi gościć na posiedzeniu państwa Komisji.

Co do projektu ustawy nie jest to oczywiście projekt nowy. Te przepisy bazują, są praktycznie identyczne do tego, nad czym pracowaliśmy już od ponad roku. Najpierw w podkomisji stałej do spraw instytucji finansowych, później w Komisji Finansów Publicznych. Również uwagi BEOS nie są nowe. One praktycznie w identycznym kształcie były zgłaszane do projektu rządowego i wówczas odnosił się do nich tamten wnioskodawca, czyli Ministerstwo Finansów.

Przechodząc merytorycznie po kolei przez te punkty.

Odnosząc się do punktu, który w opinii BEOS ma oznaczenie 3.2, czyli do obowiązywania na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Myślę, że to niezrozumienie wynika, i tak też podnosi to Ministerstwo Finansów, z nieostrości przepisów samej MiCA, czyli rozporządzenia 2023/1114, które z jednej strony włącza to rozporządzenie w obszar Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z drugiej zaś strony nie nakłada na kraje takie jak Norwegia, Liechtenstein czy Islandia obowiązku posiadania swojego organu nadzorczego na terenie swojego państwa. W związku z tym wcześniej Ministerstwo Finansów, jak również my w swoim projekcie nie odnosimy się do zakresu EOG, licząc, że Parlament Europejski w rozporządzeniu MiCA 2.0, które jest już konstruowane i którego wejście można liczyć w miesiącach, będzie tę sprawę konkretnie regulowało na poziomie całego nadzorowanego rynku.

Jeżeli chodzi o uwagę z pkt 3.3, czyli spór o obowiązek i dychotomię między przenoszeniem umów a przenoszeniem depozytów, czyli środków, które posiadacze zaprzestający swojej działalności z powodu ustania licencji i zgody na funkcjonowanie mają na swoich rachunkach na giełdach, trzeba powtórzyć za Ministerstwem Finansów tymczasowość tego rozwiązania i jego nadzwyczajność. Jest wyraźnie wskazane... To wynika z ust. 5 art. 6, który mówi, że Komisja Europejska może nakazać podmiotowi przeniesienie depozytów na innego dostawcę usług w przypadku uzyskania zgody tych klientów oraz dostawcy, na konto którego środki będą przeniesione. Dopiero kolejne ustępy regulują sytuację, w której tej zgody nie ma. One są oczywiście uzasadnione tylko i wyłącznie wyjątkowością danej sytuacji i jej tymczasowością do czasu skutecznej ochrony depozytów i ich nieutrącenia w trakcie wycofywania działalności danego podmiotu, który traci licencję.

W pkt 3.4 chodzi o szeroki katalog uprawnień, które cedujemy na Ministerstwo Finansów w drodze rozporządzenia. On oczywiście jest szeroki. Natomiast nie wykracza czy inaczej – nie stoi w sprzeczności z zasadami, które są powszechnie obowiązujące, tak samo dla ustaw, jak i dla rozporządzenia, mówiącymi o tym, że przepisy, które tworzymy na poziomie krajowym, nie mogą być sprzeczne z prawem unijnym. W związku z tym ten szeroki katalog jest ograniczony

pozostałymi aktami obowiązującymi właśnie do miejsca, do regulacji tych obszarów, które nie wchodzi w spór z obowiązującymi przepisami unijnymi.

Jeżeli chodzi o ścieżki, które są podważone w pkt 3.5 i 3.6, to uchylę się od wyjaśniania czy też interpretacji tego, dlaczego to zostało tak skonstruowane. Ścieżki bowiem zostały wypracowane przez Ministerstwo Finansów i przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Te dwa podmioty będą więc egzekwowały przepisy. W związku z tym również na dalszym etapie prac projektu te dwa podmioty na pewno musiałyby się do tych zarzutów jeszcze raz odnieść. Chociaż z tego, co wiem, już w jakiś sposób odnosiły się do tego na poziomie pierwszego okrażenia rozpatrywanej ustawy rządowej jeszcze w zeszłym roku.

Pkt 3.7, czyli ten katalog... Podkreślam – otwarty katalog, który MiCA nadaje organom nadzorczym państw członkowskich, mówiąc o tym, że aby realizować spoczywające na nich obowiązki na mocy tytułów II–VI niniejszego rozporządzenia, organy właściwe muszą posiadać zgodnie z prawem krajowym co najmniej poniższe uprawnienia nadzorcze i dochodzeniowe. W związku z tym, jeżeli dany organ ma posiadać przynajmniej tak silne środki zaradcze w przypadku jakichkolwiek naruszeń na obszarze rynku regulowanego rozporządzeniem 2023/1114, to zakładamy, że może też przyjąć środki silniejsze, czyli jeszcze większe niż te, które są zaprogramowane.

To wynika też z takiej praktyki rynkowej. To znaczy, jeżeli w przestrzeni publicznej mamy do czynienia z podmiotami, które nie mają tej licencji CASP w rozumieniu rozporządzenia MiCA, to one bardzo często są działalnością, którą identyfikujemy tylko i wyłącznie na podstawie domeny internetowej, przez którą użytkownicy wchodzi. Tam nie ma żadnego numeru telefonu, żadnego adresu e-mail, o adresie samej spółki czy firmy nie wspominając. W związku z tym organ nadzorczy, który ma prowadzić rejestr domen zakazanych, nie ma żadnego innego środka do rozważenia, do zastosowania tym bardziej, niż właśnie wpisanie takiego podmiotu, który działa w jawnej sprzeczności z rozporządzeniem MiCA i z ustawą krajową, gdyby ona została przyjęta, do rejestru domen zakazanych. To też zresztą podnosiło Ministerstwo Finansów.

Jeżeli chodzi o pkt 3.8, to chodzi o te opłaty, które mają być w związku z notyfikacją zezwolenia uzyskanego w innym kraju członkowskim Unii Europejskiej, na co pozwala MiCA. Tego Ministerstwo Finansów nie mogło jeszcze powiedzieć w zeszłym roku, ja to już dzisiaj mogę powiedzieć. Nie będziemy mieć przez najbliższe miesiące, a prawdopodobnie lata, żadnych podmiotów, które będą licencjonowały się w zakresie prowadzenia działalności usług giełdy kryptowalutowej, jak również emitenta tokenów w Polsce.

W związku z tym polski KNF nie będzie miał żadnych przychodów z tytułu opłat za nadzór nad tym rynkiem. Będzie notyfikował wyłącznie te zgody, które dotyczą pozostałych podmiotów planujących kiedyś uzyskanie licencji w Polsce. Po tej awanturze, którą mamy w ciągu ostatniego roku, już żadna poważna firma tego nie rozważa. Będzie to więc jedyne źródło przychodów Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie posiadania jakichkolwiek etatów, specjalistów, którzy będą zajmowali się nadzorem nad tym rynkiem czy właśnie procedurą notyfikacji. W związku z tym na pewno nie ma żadnej dyskryminacji, jeżeli chodzi o poziom traktatowy, jak mają być rozpatrywane podmioty zagraniczne względem podmiotów krajowych. Jest to tylko ponoszony z tego tytułu konkretny koszt, który Komisja Nadzoru Finansowego w bardzo prosty sposób będzie mogła udowodnić.

Ostatni punkt, pkt 3.9, czyli brak wniosku o zaopiniowanie do Europejskiego Banku Centralnego – wynika to z faktu, że ponad dwie dekady temu przyjęto taką filozofię nad rynkiem finansowym, nie tylko rynkiem kryptowalutowym, zgodnie z którą Narodowy Bank Polski nie zajmuje się tego typu sprawami. W innych krajach członkowskich Unii Europejskiej tak się zdarza, ale to wynika po prostu z systemu finansowego, który utarł się przez lata. W Polsce tak to nie wygląda. W związku z tym do EBC o opinię w tej sprawie nie wnioskował ani projekt rządowy, ani projekt prezydencki, który jest drugim projektem obok naszego, Polski2050, projektu. Nasz projekt też nie odbiega w niczym od pozostałych projektów.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez BEOS, które, chcę to wyraźnie podkreślić, żeby wszyscy państwo członkowie Komisji to usłyszeli – były one już rozpatrywane przez merytorycznie przygotowaną do tego Komisję Finansów Publicznych oraz trzykrotnie były oceniane przez Wysoką Izbę na sali plenarnej w głosowaniach nad kolejnymi trzema projektami ustawy rządowej. W żadnej z tych debat nie był podnoszony żaden z argumentów przedstawionych przez BEOS. Co więcej, wszystkie te przepisy, o których dzisiaj rozmawiamy, które są podważane, znajdują się w ustawie rządowej, na temat której, przypominam, Sejm się już trzykrotnie wypowiadał. Znajdują się również w ustawie prezydenckiej o nadzorze nad rynkiem kryptoaktywów. Podczas jej

omawiania w ramach debaty na sali plenarnej te zarzuty również się nie pojawiały. Przynajmniej nie pamiętam, żeby ktokolwiek z posłów to podnosił.

Co się stanie, jeżeli nie nadamy dalszego biegu tej ustawie?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, tak, do finału, bo kworum mi w ogóle nie przyszło.

Posel Adam Gomoła (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Chcę tylko powiedzieć, co się stanie, jeżeli nie nadamy dalszego biegu tej ustawie. Nie wiem, czy państwo...

Posel Barbara Bartuś (PiS):

Komisja Ustawodawcza rozpatruje tylko zgodność projektu. Przedstawił pan już argumenty. Myślę, że od wysłuchania tego, co chce pan powiedzieć, jest komisja merytoryczna.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Tak że bardzo dziękujemy. Jest to rzeczywiście bardzo mocne odniesienie się do zarzutów, które zostały podniesione w ekspertyzie.

Posel Adam Gomoła (Polska2050) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, to tylko minutkę, dobrze?

Chcę powiedzieć, że została już wszczęta procedura wyjaśnieniowa w związku z brakiem ustawy o nadzorze w Polsce. To oczywiście grozi karami, które w związku z tym będą nakładane na Polskę. Oprócz tego brak nadzoru skutkuje dalszym zagrożeniem milionów inwestorów na rynku kryptoaktywów w Polsce. Przykłady obserwowaliśmy ostatnio w bardzo głośnych debatach w przestrzeni publicznej. Obowiązkiem Wysokiej Izby jest więc to, żebyśmy wreszcie wyszli z patu politycznego i żeby dano szansę rozpatrywanemu projektowi, którego kształt pokrywa się z propozycjami zawartymi w ustawie prezydenckiej i w ustawie rządowej. Trzeba nadać mu dalszy bieg procedowania. O to bardzo proszę członków Wysokiej Komisji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie pośle.

Czy są pytania? Nie ma. Pan mecenas nie odnosi się do tego, co przedstawił pan poseł.

Wobec tego głosujemy.

Przypominam, głosujemy za niedopuszczalnością do dalszego procedowania.

Kto z państwa jest za niedopuszczeniem?

Posel Barbara Bartuś (PiS):

Zawsze zgodnie z trybem – kto jest za niedopuszczalnością.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Kto z państwa jest za niedopuszczalnością projektu do dalszego procedowania? Proszę o naciśnięcie właściwego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Za – nikt, przeciw – 12, wstrzymało się – 4. Czyli projekt jest dopuszczalny.

Na tym wyczerpaliśmy porządek obrad.

Bardzo serdecznie dziękuję naszym ekspertom, panu posłowi wnioskodawcy, wszystkim państwu za uczestnictwo w Komisji.

Zamykam posiedzenie.