

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 32)

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 32)

24 kwietnia 2025 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 22/24,
 - SK 19/24,
 - SK 66/24,
 - SK 43/23,
 - SK 28/23;
- **zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym wraz z autopoprawką.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tomasz Esmund, Kamila Groszkowska, Marzena Laskowska, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** i **Bartosz Pawłowski** – eksperci ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów. Witam również naszych ekspertów, na czele z panią dyrektorem Marzeną Laskowską. Serdecznie witam.

Otrzymali państwo porządek. Myślę zatem, że możemy rozpocząć, bo tak jak zostało już powiedziane przed otwarciem posiedzenia Komisji, mamy kworum do rozpatrzenia spraw trybunalskich. Zaczniemy w takim razie od dwóch spraw, tak, pani Magdo? Mamy te tożsame sprawy: SK-22/24 i SK-19/24. Pani Magdo, poproszę o zwięzłe przedstawienie problemu konstytucyjnego, który zaistniał na kanwie tych spraw wraz z Katarzyną Miaskowską-Daszkiewicz. Proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

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

Sprawa SK-19/24 została zainicjowana skargą konstytucyjną z 11 października 2022 roku. Natomiast skarga o sygnaturze akt. SK-22/24 została wniesiona 14 października 2022 roku. W istocie jest tak, że są to skargi, które dotyczą tego samego przedmiotu zaskarżenia. Sformułowane zostały te same zarzuty dotyczące niekonstytucyjności. Identyczna jest również wykorzystana w obu skargach linia argumentacyjna, która ma przemawiać za zasadnością postawionych zarzutów niekonstytucyjności. W związku z tym jak najbardziej zasadne jest łączne omówienie obu tych spraw.

Obie skargi zostały wniesione przez rodziców małoletnich dzieci, dzieci objętych obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi. Obie skarżące w analizowanych sprawach wniosły o kontrolę konstytucyjności przepisów ustawy z 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Skarżące kwestionują przepisy, które są podstawą prawną do obowiązku szczepiennego, czyli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b wskazanej ustawy, a także art. 17 ust. 1 ustawy. Ponadto zaskarżony został przepis stanowiący normę kompetencyjną dla głównego inspektora sanitarnego do ogłoszenia w formie komunikatu w dzienniku

urzędowym ministra właściwego ds. zdrowia programu szczepień ochronnych na dany rok. Jest to przepis objęty zaskarżeniem art. 17 ust. 11 przywołanej przeze mnie wcześniej ustawy.

Skarżące diagnozują w istocie trzy problemy konstytucyjne. Po pierwsze wskazują, że regulacja wynikająca z zakwestionowanych przepisów ustawy nie determinuje ani liczby dawek poszczególnych szczepionek, ani wieku dziecka, w którym te dawki powinny być podane. Tym samym uniemożliwia to skarżącym, będącym gwarantami realizacji obowiązku poddania dzieci szczepieniom, ustalenia przez nie tego momentu wymagalności, daty wymagalności realizacji obowiązku szczepiennego. W związku z powyższym taki stan prawny narusza według skarżących zasadę określoności przepisów prawa, którą wywodzą z art. 2 konstytucji.

Po drugie, obie skarżące identyfikują obowiązkowe szczepienia ochronne jako szczególny rodzaj świadczenia zdrowotnego, na którego realizację lekarz powinien uzyskać wcześniejszą zgodę pacjenta. Obie skarżące wskazują, że przymusowe poddanie dziecka szczepieniom ochronnym narusza ich prawo do samostanowienia i prawo do ochrony życia prywatnego, które wywodzą z art. 47 konstytucji. Ponadto skarżące wskazują, iż wskazanie w normie kompetencyjnej w art. 17 ust. 11 zakwestionowanej ustawy kompetencji do wydania przez głównego inspektora sanitarnego komunikatu dotyczącego wykazu szczepień ochronnych i wskazania konkretnego wieku dzieci w formie pozanormatywnej, właśnie w formie obwieszczenia, będzie naruszało także art. 87 konstytucji. Taki zarzut niekonstytucyjności został postawiony w obu skargach.

Uprowadzając dalsze wyjaśnienia z mojej strony, wskazuję, że Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji będzie wnosiło o aprobatę Wysokiej Komisji złożenia wniosków procesowych o umorzenie postępowania o niniejszej sprawie, a to ze względu na ziszczenie się dwóch przesłanek – po pierwsze jego zbędności, a po drugie jego niedopuszczalności. W perspektywie oceny konstytucyjności artykułu 17 ust. 11 kwestionowanej ustawy doszło bowiem do aktualizacji przesłanki *ne bis in idem* z tego względu, że 9 maja 2023 roku Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze akt. SK 81/19 orzekł o niekonstytucyjności tego przepisu. Z tego względu aktualizuje nam się przesłanka *ne bis in idem*, co powoduje sformułowanie wniosku przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji o umorzenie postępowania ze względu na jego zbędność, ponieważ Trybunał zdecydowanie już się wypowiedział w perspektywie konstytucyjności tego kwestionowanego przepisu.

Natomiast jeśli chodzi o ocenę konstytucyjności przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, a także art. 17 ust. 1 kwestionowanej ustawy, to w tym przypadku jakkolwiek mamy do czynienia z właściwie identycznością przedmiotową sprawy, wobec której Trybunał orzekł w sprawie SK 81/19, to jednak skargi konstytucyjne pochodzą od różnych osób. Ponadto trzeba wskazać, że w sprawie o sygnaturze SK 81/19 Trybunał umorzył postępowanie w odniesieniu do badania konstytucyjności przepisów, wskazując, że skarżąca nie ma legitymacji czynnej do inicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej. Powodem było to, że wzorcem kontroli uczyniła ochronę prawa do prywatności, wskazując, że chodzi jej o ingerencję ustawodawcy w jej prawo do samostanowienia. Tymczasem zakwestionowane przepisy odnoszą się do obowiązku, którym objęte są osoby małoletnie, obowiązku poddania ich szczepieniom ochronnym. Z tego względu trudno mówić, że w przypadku przepisów zakwestionowanych zarówno w skardze o sygnaturze akt. SK 81/19, w której to w sprawie Trybunał umorzył postępowanie, jak i w sprawach o sygnaturze akt. SK 19/24 i 22/24, skarżące mają legitymację do wniesienia i skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ten przepis nie ingeruje w ich prawo, tylko w prawo dzieci, jeśli chodzi o możliwość samostanowienia.

Wysoka Komisjo, z tego właśnie względu postulujemy o sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania również w perspektywie oceny konstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, a także art. 17 ust. 1 kwestionowanej ustawy. Wnosimy o to ze względu na niedopuszczalność orzekania zarówno z perspektywy art. 47 konstytucji, jak i art. 2 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zarówno w wyroku w sprawie o sygnaturze akt. SK 81/19, jak również w szeregu spraw, które umarzał następnie, wskazywał, że art. 2 i wywodzona przez skarżących zasada określoności prawa nie może być autonomicznym wzorcem kontroli, tym podstawowym wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Z tego względu wskazujemy w projektach stanowisk do obu spraw, że podtrzymujemy nasze stanowiska wyrażone wcześniej w 15 sprawach przekazanych do Trybunału Konstytucyjnego i uznajemy ich aktualność także w sprawie o sygnaturze akt. SK 19/24 i SK 22/24. Bardzo dziękuję. W razie pytań jestem do dyspozycji Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zagrać głos w tym punkcie? Nie widzę. Wszystko jest jasne.

Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią dla tych dwóch spraw przedstawionych przez panią mecenas? Głosujemy dwa razy, nie łącznie, tylko oddzielnie. Najpierw głosujemy więc nad opinią o sprawie SK 22/24. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo.

Proszę o wyświetlenie. Głosowało 15 osób, 15 było za. Będzie zatem pozytywna opinia w tej sprawie.

Teraz opiniujemy SK 19/24. Głosujemy, bo głosujemy dwa razy. Kto jest za wyrażeniem pozytywnej opinii o sprawie SK 19/24? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo za głosowanie.

Proszę wyświetlić wyniki. Głosowało 15 posłów, 15 było za. Zatem i w tym przypadku będzie pozytywna opinia co do tego projektu stanowiska.

Przechodzimy teraz do punktu drugiego. Tak jak się umówiliśmy, będzie to zaopiniowanie dla marszałka Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu poselskiego projektu ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym wraz z autopoprawką.

Proszę panią poseł Martę Golbik, przedstawiciela wnioskodawców, o zabranie głosu.

Posel Marta Golbik (KO) – spoza składu Komisji:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisjo, szanowni państwo, 5 marca dostałam od pana marszałka pismo związane z tym, że po przedłożeniu ustawy o zawodzie psychoterapeuty i samorządzie zawodowym pojawiły się wątpliwości dotyczące zgodności przepisów projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej. Wątpliwości te dotyczyły kwestii nabywania kompetencji i prawa do wykonywania zawodu dla osób, które są spoza naszego kraju. Faktycznie ustawa regulowała w sposób szczegółowy to, w jaki sposób nabyć kompetencje w Polsce, natomiast nie było tam nic o tym, jak osoby spoza Polski będą mogły nabyć te prawa. W związku z tym 25 marca złożyłam autopoprawkę i uwzględniłam taki zapis. Brzmi on dokładnie tak, że Regionalna Rada Psychoterapeutów wpisuje do rejestru psychoterapeutów aplikantów osobę, która posiada wykształcenie lub szkolenie oraz doświadczenie zdobyte w innym kraju niż Rzeczpospolita Polska, jeżeli jest ono równorzędne z wymaganiami przewidzianymi dla aplikantów psychoterapii w niniejszej ustawie. To tak naprawdę była odpowiedź na pismo od pana marszałka. Uzyskała ona pozytywną opinię Biura Ekspertyz i Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy pan mecenas chciałby zabrać głos w tej sprawie? Czy to wystarcza, czy nie wystarcza?

Ekspert BEOS Bartosz Pawłowski:

Dziękuję. Bartosz Pawłowski, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. To wystarcza, panie pośle. To wyczerpało temat, autopoprawka spowodowała usunięcie naszych zastrzeżeń.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy w tej sytuacji głosujemy za niedopuszczalnością? Tak. Dobrze.

Kto jest z Państwa za niedopuszczalnością do dalszego procedowania tego projektu? Proszę o naciśnięcie właściwego przycisku. Kto jest przeciw, kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo za głosowanie.

Proszę o przedstawienie wyników. Głosowało się 18 posłów, przeciw było 18. Zatem Komisja stwierdziła, że projekt jest dopuszczony do dalszego procedowania. Dziękuję.

Posel Marta Golbik (KO) – spoza składu Komisji:

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Również dziękuję, pani poseł.

Możemy kontynuować rozpatrywanie spraw trybunalskich. Przechodzimy zatem do sprawy SK 66/24. Proszę panią mecenas Kamilę Groszkowską o syntetyczne przedstawienie problemu konstytucyjnego. Proszę bardzo, pani mecenas.

Ekspert BEOS Kamila Groszkowska:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga o sygnaturze akt. SK 66/24 dotyczy możliwości przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która w celu sprawowania opieki nad rodzicem, legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, zrezygnowała z zatrudnienia, podczas gdy współmałżonek tego rodzica nie może sprawować nad nim opieki, natomiast nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przedmiotem kontroli w tym postępowaniu jest art.17 ust. 5 pkt 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw obowiązujących do 31 grudnia 2023 roku. Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

Należy zwrócić uwagę, że w toku postępowania w niniejszej skardze zmienił się stan prawny. Zakwestionowana przez skarżącego norma prawna wyrażona w art. 17 ust, 5 pkt 2a została uchylona na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 roku o świadczeniu wspierającym. Zgodnie z brzmieniem nowych przepisów grupa osób, którym przysługuje prawo do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, została ograniczona do opiekunów osób niepełnosprawnych do ukończenia 18 roku życia. Jednocześnie ustawa o świadczeniu wspierającym wprowadziła do systemu świadczeń społecznych nowe świadczenie dla osób dorosłych z niepełnosprawnością, czyli świadczenie wspierające. Te zmiany weszły w życie 1 stycznia 2024 roku.

Co do zasady utrata obowiązywania mocy prawnej normy stanowi podstawę do umorzenia postępowania. Natomiast postępowania nie umarza się, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu skargowym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie przedmiotowej, w związku z czym norma w brzmieniu przywołanym przez skarżącego została poddana analizie formalnej, a następnie analizie merytorycznej.

Stan faktyczny i zarzuty tej sprawy przedstawiają się tak, że skarżący wystąpił do prezydenta miasta o przyznanie mu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad swoim ojcem. Organ odmówił skarżącemu prawa do tego świadczenia ze względu na brak spełnienia wymogów ustawowych. Osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, a jego żona nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Następnie ta decyzja została podtrzymana przez samorządowe kolegium odwoławcze, a także wojewódzki sąd administracyjny. Skarżący wniósł także skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która została oddalona.

Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności tej zakwestionowanej regulacji z art. 2 w związku z artykułem 32 ust. 1, w związku z artykułem 18, w związku z artykułem 71 ust. 1 zdanie 2 konstytucji. W jego ocenie brak jest jakiegokolwiek konstytucyjnego uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji skarżącego i sytuacji innych opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Skarżący uznał, że ta regulacja jest niesprawiedliwa, krzywdząca, naruszająca zasady demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, zasady równości, zasady ochrony i opieki nad rodziną oraz zasady szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Po przeprowadzeniu analizy formalnoprawnej przedmiotowej skargi Biuro uznało, że spełnia ona warunki do merytorycznego rozpoznania w zakresie zgodności art.17 ust. 5 pkt 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 roku, w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez inną niż współmałżonek osobę wskazaną w artykule 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy od posiadania przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności zgodnie artykułem 71 ust. 1 zdanie 2 konstytucji. W pozostałym zakresie skarga nie spełnia wymogów formalnych, szczególnie w zakresie odpowiedniego sformułowania zarzutów i uargumentowania naruszenia.

Przejdę teraz do analizy merytorycznej. W ocenie biura zakwestionowana regulacja jest zgodna z konstytucją. Po pierwsze należy zauważyć, że ta regulacja przeszła znaczną ewolucję

legislacyjną, której motorem były działania Trybunału Konstytucyjnego, a także orzecznictwo sądów administracyjnych. W pierwotnym brzmieniu przepis przewidywał bezwzględne wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostawała w związku małżeńskim, bez względu na stan zdrowia współmałżonka. Ustawodawca dokonał nowelizacji tego przepisu, także w odpowiedzi na postępowanie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2010 roku o sygnaturze S1/10. W nowym brzmieniu pozostawanie w związku małżeńskim nie było już samodzielną przesłanką negatywną do uzyskania prawa do tego świadczenia. Wyjątek wprowadzono dla sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki również legitymował się znacznym stopniem niepełnosprawności. Zmiana ta była zgodna także z utrwaloną praktyką sądów administracyjnych, które już wcześniej w drodze wykładni prokonstytucyjnej ograniczały zastosowanie przepisu.

Co więcej, ustawodawca konsekwentnie ujednolicał przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Analogiczne kryterium formalne, czyli legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, zostało wprowadzone do art. 17 ust. 1a w odniesieniu do członków rodziny spokrewnionych w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki. Także to kryterium stanowiło negatywną przesłankę do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby uprawnione na podstawie artykułu 17 ust. 1, a także do otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie artykułu 16a ust. 8 pkt 1 lit. d tej ustawy. Należy podkreślić, że te działania ustawodawcy były spójne i związane z realizacją polityki rodzinnej oraz społecznej przez państwo w oparciu o możliwości finansowe skarbu państwa.

Odniosę się teraz do zarzutu naruszenia konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy do zapewnienia rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej szczególnej pomocy. Należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału ustawodawcy przysługuje szeroka swoboda w zakresie kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego pod warunkiem, że działa on w granicach wyznaczonych przez konstytucję. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że nie ocenia celowości rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, ale ich zgodność z normami konstytucyjnymi. Działa tutaj zasada domniemania konstytucyjności. Konstytucja nie przesądza o konkretnym katalogu świadczeń ani o sposobach ich realizacji.

Pomoc udzielana rodzinie, szczególna pomoc w trudnej sytuacji materialnej i społecznej...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panowie posłowie, proszę o wyciszenie rozmów. To na pewno nie pomaga pani mecenas w przedstawianiu stanowiska.

Ekspert BEOS Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo.

Pomoc udzielana rodzinie oraz szczególna pomoc w trudnej sytuacji materialnej i społecznej może być różnicowana w zależności od sytuacji konkretnej rodziny, a sam ustawodawca ma prawo formułować warunki udzielania wsparcia z uwzględnieniem realiów systemowych i realiów budżetowych. W kontekście tej analizowanej normy ustawodawca określił transparentne zasady przyznawania świadczeń finansowych w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wprowadził w obrębie całej ustawy jednolite i obiektywne kryterium oceny, czy dany współmałżonek ma możliwość sprawowania opieki nad osobą wymagającą tej opieki ze względu na swoją niepełnosprawność. Tym kryterium jest legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Warto zwrócić uwagę, że to kryterium jest faktem instytucjonalnym. Posłużenie się przez ustawodawcę tym kryterium nie wzbudza żadnych wątpliwości interpretacyjnych i nie pozostawia miejsca na uznaniowość organu władzy publicznej lub sądowniczej.

W konsekwencji w ocenie Biura w sytuacji, w której ustawodawca, przyjmując niedyskryminujące rozwiązania mające na celu wsparcie rodzin w trudnej sytuacji, przewiduje jednocześnie różne rodzaje świadczeń, nie dochodzi do naruszenia zasady wynikającej z artykułu 71 ust. 1 konstytucji. Na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia rodzinom w trudnej sytuacji pomocy szczególnej, jednakże nie może on być rozumiany w taki sposób, że każdy członek takiej rodziny powinien być uprawniony do każdego świadczenia pomocowego niezależnie od dodatkowych kryteriów warunkujących jego utrzymanie. W ocenie Biura ta argumentacja przesądza o zgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucją.

Dziękuję bardzo. Jeśli są jakieś pytania, to pozostają do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani mecenas.

Jeżeli ktoś z państwa chciałby zabrać głos, to proszę bardzo. Nie widzę, a zatem sprawa została dostatecznie jasno przedstawiona i wyjaśniona.

Zatem kto z państwa jest za wyrażeniem pozytywnej opinii na temat tego projektu stanowiska? Dziękuję bardzo. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlenie wyniku. Głosowało 13 osób. 10 osób było za, 3 były przeciw, nikt nie wstrzymał się. Zatem Komisja wyraziła pozytywną opinię w przedmiocie tego projektu.

Przechodzimy do sprawy SK 43/23. Ponownie przedstawi ją pani mecenas Kamila Groszkowska. Proszę bardzo.

Ekspert BEOS Kamila Groszkowska:

Bardzo dziękuję.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt. SK 43/23 dotyczy braku możliwości zaliczenia okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w niepełnym wymiarze czasu oraz okresu przebywania na urlopie wychowawczym na poczet okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze wymaganego do nabycia prawa do rekompensaty za utratę możliwości przejścia na emeryturę w wieku wcześniejszym z tego tytułu. Przedmiotem kontroli jest art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych w związku z artykułem 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 21 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych stanowi, że rekompensata przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli przed dniem 1 stycznia 2009 roku ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynoszący co najmniej 15 lat. Skarżąca zakwestionowała ten przepis w zakresie, w jakim nie pozwala na zaliczenie do wymaganego okresu 15 lat pracy okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w niepełnym wymiarze czasu oraz okresu przebywania na urlopie wychowawczym.

Stan faktyczny i zarzuty przedstawiają się tak, że decyzją z 19 września 2018 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił skarżącej prawa do rekompensaty z tytułu utraty możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury ze względu na wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Organ rentowy wskazał, że skarżąca nie spełniła kryterium wykonywania takiej pracy przez okres co najmniej 15 lat. Decyzja została następnie podtrzymana w wyrokach sądu rejonowego i okręgowego. Skarżąca wniosła również skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

Skarżąca w skardze sformułowała dwa zarzuty. Po pierwsze jest to zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą niemożliwości zaliczenia do okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, okresu wykonywania takiej pracy w niepełnym wymiarze czasu. Jako wzorzec kontroli wskazała zasady równości oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. Drugim podniesionym zarzutem była niezgodność tych przepisów w zakresie, w jakim nie pozwalają na zaliczenie do tego okresu przebywania na urlopie wychowawczym. Tutaj skarżąca jako wzorzec kontroli wskazała zasady równości, prawo do zabezpieczenia społecznego, zasadę równouprawnienia płci, zasadę opieki państwa nad małżeństwem i rodziną oraz prawem matki przed i po urodzeniu dziecka do szczególnej pomocy władz publicznych. Warto zwrócić uwagę, że obydwa podniesione przez skarżącą zarzuty dotyczą nie samej treści normatywnej tych przepisów, ale ich wykładni. Jednocześnie należy wskazać, że brak możliwości uznania za pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze okresu wykonywania takiej pracy w niepełnym wymiarze czasu i okresu przebywania na urlopie wychowawczym jest konsekwentnie utrzymywany w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W związku z tym zakwestionowana wykładnia jest stała i niezmienna i jako taka może zostać poddana kontroli konstytucyjności.

Skarga spełnia kryteria formalne w zakresie kontroli konstytucyjności obydwu zarzutów z perspektywy art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji, natomiast w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przejdę teraz do najważniejszych argumentów analizy merytorycznej. W ocenie biura ta regulacja jest zgodna z konstytucją. Warto wskazać, że prawo do rekompensaty zostało przewidziane w ustawie o emeryturach pomostowych jako odszkodowanie za utratę możliwości przejścia na emeryturę w wieku wcześniejszym dla tej grupy ubezpieczonych, którzy nie spełnili warunków do uzyskania emerytury pomostowej. Ta rekompensata nie jest osobnym świadczeniem pieniężnym, natomiast zwiększa podstawę wymiaru emerytury powszechnej i jej celem jest częściowe zrekompensowanie utraconych przywilejów, czyli prawa do emerytury w wieku wcześniejszym w wyniku reformy systemu emerytalnego. Głównym wzorcem kontroli jest art. 67 ust. 1, który określa prawo do zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście należy wskazać, że z tego przepisu nie da się wyprowadzić prawa do żadnej konkretnej formy świadczenia zabezpieczenia społecznego ani do jego konkretnej wysokości. Art. 67 ust. 1 gwarantuje jedynie minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa. Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń emerytalnych doszłoby w sytuacji, w której ustawodawca całkowicie pozbawiłby świadczeń osoby, które zaprzestały pracy zarobkowej ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego lub ustaliłby wysokość takiego świadczenia na poziomie uniemożliwiającym zaspokojenie potrzeb życiowych w co najmniej podstawowym zakresie.

Rekompensata nie jest świadczeniem emerytalnym, jest dodatkiem do jej podstawy, co oznacza, że nie przysługuje samodzielnie. Uzyskanie lub brak uzyskania prawa do rekompensaty nie wpływa zatem na możliwość wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej, nie pozbawia prawa do świadczenia emerytalnego w powszechnym wieku emerytalnym, ani nie wprowadza żadnych nowych warunków jego uzyskania. Zatem ustanowienie prawa do rekompensaty oraz uzależnienie przyznania tego prawa od spełnienia dodatkowych warunków w żadnym razie nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Drugim związkowo przywołanym wzorcem kontroli jest artykuł 32 ust. 1 konstytucji, który określa zasady równości. Dokonując oceny pierwszego zarzutu podniesionego przez skarżącą z perspektywy zasady równości, czyli niezaliczenia do wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze pracy wykonywanej w niepełnym wymiarze godzin, nie można zgodzić się ze skarżącą, że podmiotami podobnymi są wszyscy pracownicy, którzy wykonują pracę w takich warunkach lub charakterze, niezależnie od jej wymiaru czasowego. Jak już zostało wskazane wcześniej, rekompensata, która jest określona w art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych stanowi odszkodowanie za utratę możliwości uzyskania prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny. Natomiast obniżenie wieku emerytalnego dla niektórych zawodów zostało uzasadnione ich narażeniem na szybszą utratę zdrowia i sprawności z powodu szkodliwych warunków pracy. W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem i doktryną, takie ryzyko ma miejsce wyłącznie wtedy, gdy praca jest wykonywana stale, codziennie, na pełen etat i w pełnym wymiarze godzin na danym stanowisku. Praca w mniejszym wymiarze czasu pozwala na lepszą regenerację i mniejsze narażenie na czynniki szkodliwe, co spowalnia utratę sprawności. Dlatego też pracowników pełnoetatowych nie można traktować na równi z tymi, którzy pracują w mniejszym wymiarze czasu. Cechą relevantną, która pozwala na wyodrębnienie grup podmiotów podobnych, nie jest zatem samo zatrudnienie w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, ale wykonywanie takiej pracy w sposób stały i w pełnym wymiarze czasu obowiązującym na danym stanowisku. Zatem różnicowanie sytuacji pracowników wykonywujących pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze jest oparte o obiektywne i niedyskryminujące kryterium faktycznego wykonywania pracy i nasilenia ryzyka obniżenia sprawności psychofizycznej.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, czyli brak możliwości zaliczenia do wymaganego okresu pracy okresu przebywania na urlopie wychowawczym jako cechę relevantną porównywalnych podmiotów w tym przypadku skarżąca wskazała usprawiedliwioną nieobecność w pracy, niezależnie od jej przyczyny. Skarżąca porównała sytuację osób przebywających na urlopie wychowawczym z osobami przebywającymi na urlopie macierzyńskim lub zwolnieniu chorobowym. Należy podkreślić, że skarżąca w sposób zbyt szeroki zdefiniowała grupę podmiotów podobnych, co nie pozwala uznać, że doszło w tej sytuacji do naruszenia zasad równości. Jak już zostało wskazane, aby można było uznać, że praca jest pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, konieczne jest faktyczne jej wykonywanie w sposób stały, a nie jedynie samo pozostawianie w formalnym stosunku pracy. W związku z tym urlop wychowawczy nie może być zaliczony do pracy w szczególnych warunkach, ponieważ w tym czasie nie występują czynniki zawodowe

przyspieszające realizację ryzyka emerytalnego. W obecnym stanie prawnym do zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze zaliczane są okresy rzeczywistego wykonywania takiej pracy. Nie uwzględnia się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenie z ubezpieczenia społecznego ani w przypadku choroby i macierzyństwa, ani w przypadku okresów przebywania na urlopie wychowawczym.

Jednocześnie niezależnie od tego nie można uznać za podmioty podobne pracowników przebywających na zwolnieniu chorobowym lub urlopie macierzyńskim z tymi korzystającymi z urlopu wychowawczego. Urlop wychowawczy nie jest okresem niezbędnym do regeneracji i zapewnienia możliwości dalszego wykonywania pracy. Jego cel jest inny od celu urlopu macierzyńskiego czy zwolnienia z powodu choroby lub urlopu dla poratowania zdrowia. W związku z tym ta argumentacja w ocenie biura przesądza o zgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucją. Bardzo dziękuję. Jeśli są pytania, to pozostają do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos? Nie widzę.

Jesteśmy więc gotowi do głosowania. Kto z państwa jest za wyrażeniem pozytywnej opinii o tym projekcie stanowiska? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie.

Proszę o wyświetlanie wyników. Głosowało 14 posłów, 14 było za. Zatem w tej sprawie również mamy pozytywną opinię Komisji.

Przechodzimy do sprawy ostatniej, czyli do SK 28/23. Proszę o przedstawienie projektu stanowiska pana mecenas Tomasza Esmunda.

Ekspert BEOS Tomasz Esmund:

Szanowny Panie Przewodniczący, wysoka komisjo, sprawa o sygnaturze akt. SK 28/23 została wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej.

Skarżący wniósł do sądu rejonowego pozew, w którym domagał się zasądzenia od pozwanego zwrotu kosztu postępowania reklamacyjnego. Były to bardzo drobne kwoty. Pozew zawierał braki formalne. Skarżący został wezwany do ich uzupełnienia, lecz dokonał tego w sposób niewłaściwy. Przewodniczący w związku z tym wydał zarządzenie o zwrocie pozwu. Skarżący wniósł do sądu okręgowego zażalenie na to zarządzenie. Tutaj dochodzimy już do sedna w zakresie stanu faktycznego, ponieważ skarżący pominął jeden z ustawowych wymogów formalnych, a mianowicie nie złożył on tego wniosku o sporządzenie pisemnego uzasadnienia zarządzenia. Skarżący uznał, że powód zwrotu pozwu był oczywisty, gdyż wynikał on z treści pouczenia o skutkach niewykonania wezwania do uzupełnienia braku formalnych pozwu, przez co nie wymagał sporządzenia pisemnego uzasadnienia. W konsekwencji powyższego zaniechania sąd okręgowy oczywiście odrzucił zażalenie skarżącego.

W prezentowanej skardze konstytucyjnej, do której formułujemy projekt stanowiska Sejmu, skarżący kwestionuje jeden z warunków formalnych skutecznego zaskarżenia zarządzenia przewodniczącego wydziału w przedmiocie zwrotu pozwu. Warunkiem tym jest konieczność uprzedniego złożenia wniosku o uzasadnienie zarządzenia o zwrocie pozwu, z czym wiąże się konieczność uiszczenia stosownej opłaty. Zastrzeżenia skarżącego wzbudza również wysokość tej opłaty, ponieważ w ówczesnym stanie prawnym, który został wykreowany w związku z wejściem w życie dużej nowelizacji k.p.c. z 2019 roku, opłata ta wynosiła aż 100 zł. W ocenie skarżącego wysokość tejże opłaty mogła stanowić barierę w dostępie do sądu. W jego ocenie opłata ta była również całkowicie nieproporcjonalna w stosunku do nakładu pracy sędziego koniecznego do sporządzenia takiego uzasadnienia.

Prezentowany projekt stanowiska Sejmu zawiera wniosek o umorzenie postępowania. Zasadniczym powodem umorzenia w naszej ocenie jest wadliwe określenie przez skarżącego przedmiotu kontroli. Przedmiot kontroli wskazany przez skarżącego jest nieadekwatny do stawianych w skardze zarzutów i argumentacji oraz wyłaniających się z treści skargi problemów konstytucyjnych. Mianowicie wskazany przez skarżącego art. 394 § 2 k.p.c. określa w szczególności sposób obliczania terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji, przy czym może on oczywiście znajdować odpowiednie zastosowanie do zarządzeń przewodniczącego. Jednakże zaskarżony przepis nie zawiera bezpośrednio treści odnoszących się do trybu sporządzania uzasadnienia zarządzenia, w tym konieczności złożenia stosownego wniosku. Ten skarżony przepis nie dotyczy też kwestii konieczności uiszczenia

stosownej opłaty ani jej wysokości. Innymi słowy, przepis przedłożony przez skarżącego do oceny Trybunału nie reguluje takiej materii, w odniesieniu do której skarżący kieruje swoje zarzuty i argumentację. Zestawienie tego zaskarżonego przepisu z treścią zarzutów stawianych w skardze i argumentacją na ich poparcie prowadzi więc do wniosku, że skarżący dopatruje się w zaskarżonym przepisie treści normatywnej, której w istocie ustawodawca nie zawarł. Treść ta wynika z innych przepisów, jak też, czego nie można wykluczyć, może stanowić efekt uchylecia niektórych z nich.

Nie jest możliwe kwestionowanie przez skarżącego opłaty przy wskazaniu jako przedmiot kontroli przepisu, który pozostaje całkowicie w oderwaniu od podstaw prawnych określania i pobierania tej opłaty. Jest oczywiste, że skarga konstytucyjna jest skargą na przepis. Zadaniem skarżącego jest zaskarżenie konkretnego przepisu, postawienie konkretnego zarzutu niekonstytucyjności. To Trybunał osądza o prawie. Skarżący powinien wiedzieć, który konkretnie przepis, stanowiący jednocześnie podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie, stanowił źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący nie może przerzucać obowiązku prawidłowego określenia przedmiotu kontroli na Trybunał Konstytucyjny.

Skierowanie zarzutów przeciwko niewłaściwemu przepisowi prawa sprawia z kolei, że procedowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym należałoby uznać za niedopuszczalne. W naszej ocenie przeprowadzonej w projekcie stanowiska staramy się wskazać skarżącemu potencjalne przepisy, które mogłyby być przedmiotem zaskarżenia, z powołaniem się na doktrynę i na intencje projektodawcy, który wprowadził nowe zasady opłat za doręczenie uzasadnienia do zarządzenia. Mogłyby to na przykład być niektóre jednostki redakcyjne art. 357 w związku z art. 362 k.p.c., które to przepisy regulują w szczególności zasady sporządzania uzasadnień przez przewodniczącego wydziału, w tym w zakresie dotyczącym zwrotu pozwu. Z kolei zagadnienie opłat od wniosku o doręczenie zarządzenia z uzasadnieniem oraz kwestia wysokości tych opłat zostały uregulowane w art. 25b ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Nie można też wykluczyć, że ten przedmiot kontroli powinien zostać ukształtowany jako pewnego rodzaju norma wywodzona z różnych przepisów. Jednak ukształtowanie tejże normy oraz precyzyjne, poprawne, prawidłowe sformułowanie przedmiotu kontroli leży w gestii skarżącego. To jest jego obowiązek w postępowaniu przed Trybunałem. My nie możemy go w tym wyręczyć w aż takim zakresie, z jakim mamy do czynienia w tej sytuacji.

Na koniec tylko chciałbym dodać, że ta obecna skarga dotyczy nieobowiązującego już stanu prawnego. Po wniesieniu skargi konstytucyjnej w 2023 r. nastąpiła nowelizacja i Kodeksu postępowania cywilnego, i ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Stan prawny uległ zmianie w kierunku oczekiwanym przez skarżącego. Ta zaporowa wówczas opłata 100 złotych od wniosku o doręczenie zarządzenia przewodniczącego z uzasadnieniem obecnie wynosi jedyne 30 złotych. Ze względu na to, że skarżący widział główny problem w dostępie do sądu właśnie w kwestii tej wygórowanej wysokości opłaty, która stanowiła barierę w dostępie do sądu i zniechęcała obywateli do korzystania z systemu wymiaru sprawiedliwości, w obecnym stanie argumentacja przedstawiona w skardze w znacznym stopniu straciła na aktualności. Również walor ogólny skargi konstytucyjnej stracił więc przez to na znaczeniu. Obecnie mamy zmieniony stan prawny. Skarga dotyczy więc właściwie kwestii historycznej. To być może mogło być rzeczywiście istotne z perspektywy skarżącego, ale z perspektywy ogólnopolskiej jest to już problem historyczny. Myślę, że można też trafnie zakładać, że gdyby w momencie, w którym toczyło się postępowanie skarżącego, ta opłata była ustalona na obecnym poziomie, czyli na poziomie 30 złotych, to skarżący nie składałby skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Z omówionych względów rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wyroku.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie widzę, a zatem głosujemy.

Kto z państwa jest za pozytywną opinią na temat tego projektu? Dziękuję. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Jeszcze głosujemy.

Dziękuję, zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 17 posłów, wszyscy byli za. W tej sprawie również uchwalona więc została pozytywna opinia Komisji.

Szanowni państwo, jest 10.50. O 11.00 rozpoczyna się konferencja, na którą zaproszenie wpłynęło też do naszej Komisji – „Cel – lepsze prawo. Ocena skutków zmian w regulaminie Sejmu z 26 lipca 2024 r.” Ta konferencja odbędzie się właśnie dzisiaj o godzinie 11.00 w sali imieniem Henryka Wujca, w budynku U, w sali nr 111. Zainteresowani mogą skorzystać z zaproszenia. To tak gwoi informacji.

Na tym zamykam posiedzenie Komisji. Dziękujemy państwu bardzo serdecznie.